



**Instituto Rui Barbosa**  
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



**ATRICON**  
ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL



V CONGRESSO  
INTERNACIONAL  
DE CONTROLE E  
POLÍTICAS PÚBLICAS

XXX  
CONGRESSO  
DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS DO BRASIL



I Congresso Internacional  
dos Tribunais de Contas

OS TRIBUNAIS DE CONTAS CONTEMPORÂNEOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

# TRABALHOS CIENTÍFICOS

Foz do Iguaçu, PR | 11-14 nov. 2019



INSTITUTO RUI BARBOSA

**I CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CITC**  
OS TRIBUNAIS DE CONTAS CONTEMPORÂNEOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

**TRABALHOS CIENTÍFICOS**

FOZ DO IGUAÇU, PR  
11-14 NOV. 2019



**DIRETORIA DO IRB | BIÊNIO 2018-2019**

**Presidente**

Ivan Lelis Bonilha  
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

**Vice-Presidente de Relações Institucionais**

Sebastião Helvecio Ramos de Castro  
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

**Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional**

Érico Xavier Desterro e Silva  
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

**Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão**

Edilberto Carlos Pontes Lima  
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

**Vice-Presidente de Auditoria**

Inaldo da Paixão Santos Araújo  
Tribunal de Contas do Estado da Bahia

**Vice-Presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas**

Sidney Estanislau Beraldo  
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

**Primeiro Secretário**

Severiano José Costandrade de Aguiar  
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins

**Segundo Secretário**

Marcos Antônio Borges  
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

**Tesoureiro**

Algir Lorenzon  
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

**Suplentes da Vice-Presidência**

Domingos Augusto Taufner  
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Naluh Maria Lima Gouveia  
Tribunal de Contas do Estado do Acre

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins  
Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Antonio Carlos Flores de Moraes  
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes  
Tribunal de Contas do Estado do Pará

**Conselho Fiscal**

Nestor Baptista  
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Anilcéia Luzia Machado  
Tribunal de Contas do Distrito Federal

Luiz Eduardo Cherem  
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Mauri José Torres Duarte  
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço  
Tribunal de Contas do Estado do Amapá

**Suplentes do Conselho Fiscal**

Osmar Domingues Jeronymo  
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Cilene Lago Salomão  
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

João Antonio da Silva Filho  
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Daniel Augusto Goulart  
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

Fernando Ribeiro Toledo  
Tribunal de Contas de Alagoas



## EQUIPE TÉCNICA | IRB

### **Coordenadora Geral**

Crislayne Cavalcante

### **Equipe Técnica**

André Luiz Fernandes  
Antonella Campos de Macedo  
Arthur Cassemiro Bispo  
Emílio Tamaki  
Fernando Ferreira Matias  
José Antonio Baggio Pereira  
Luciano Calheiro Caldas  
Mirian Beatriz Oliniski Konig Grupenmacher  
Nelson Nei Granato Neto  
Rosane de Fatima Pires Pereira  
Sandra Regina Durau Rodrigues  
Tiago Maler Fernandes

### **Corpo de Avaliadores**

Cleiton E. Saturno  
Crislayne Cavalcante  
Eduardo Schnorr  
Elizandro Natal Brollo  
Fernando Ferreira Matias  
Fernando Matheus da Silva  
Gleison Mendonça Diniz  
Leandro Menezes Rodrigues  
Mirian Konig  
Nelson Nei Granato Neto  
Rodrigo Damasceno  
Rodrigo Kanayama

### **Comitê Técnico de Gestão da Informação dos Tribunais de Contas do Brasil**

Josimar Batista dos Santos  
Alice Sória Garcia  
Maria do Socorro Felix  
Selma Mota Cortines  
Rodrigo Vilas Boas  
Ana Carolina Ferreira  
Adriana Rangel Pereira  
Júlio César Schroeder Queiroz

### **Organização**

Instituto Rui Barbosa – IRB

### **Apoio Técnico**

Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR  
Supervisão de Jurisprudência – Escola de Gestão Pública do Paraná – TCE-PR

### **Normalização bibliográfica**

IRB/Comitê Técnico de Gestão da Informação  
Bibliocontas - Bibliotecários dos Tribunais de Contas

### **Projeto gráfico e Diagramação**

Núcleo de Imagem – TCE-PR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C749e Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (1. : 2019 : Foz do Iguaçu, PR)  
Anais [do] I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas; V Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas [e] XXX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 11-14 nov. 2019 / coordenado por Instituto Rui Barbosa. Curitiba: IRB, 2020.  
526 p.  
ISBN 978-65-991880-0-8  
Disponível em <https://irbcontas.org.br/biblioteca-tipo/anais/>  
1. Controle externo. 2. Tribunal de Contas. 3. Congresso. I. Instituto Rui Barbosa. II. Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (1. : 2019 : Foz do Iguaçu, PR). III. Congresso Internacional do Controle de Políticas Públicas (5. : 2019 : Foz do Iguaçu, PR). IV. Congresso dos Tribunais de Contas (30. : 2019 : Foz do Iguaçu, PR)

CDU 336.126.55.1



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>8</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>10</b>
A UNIÃO EUROPEIA, O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU E A RESPONSABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO FINANCEIRA.....	<b>11</b>
<b>JOÃO FIGUEIREDO</b>	
COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES? .....	<b>19</b>
<b>RODRIGO LUÍS KANAYAMA</b>	
CONTROLE EXTERNO DA RECEITA: A EXPERIÊNCIA DO TCE/AP COM O LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA E GESTÃO FISCAL.....	<b>30</b>
<b>CIRILO ALVES FERREIRA NETO; JOÃO AUGUSTO PINTO VIANNA; RAFAELA ALVES FECURY LOBATO; TEREZINHA DE JESUS BRITO BOTELHO; VITOR DO ESPÍRITO SANTO FERREIRA CÔRTEZ</b>	
CELERIDADE PROCESSUAL NO CONTROLE EXTERNO: UM ESTUDO DE CASO DAS VARIÁVEIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO .....	<b>60</b>
<b>ALEXSANDER BINDA ALVES; AZIZ XAVIER BEIRUTH; JOÃO EUDES BEZERRA FILHO</b>	
A ADERÊNCIA ENTRE O PARECER PRÉVIO DO TCE-PB E O JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO NO ESTADO DA PARAÍBA .....	<b>84</b>
<b>AMARANDO FRANCISCO DANTAS JÚNIOR; RAMON GONÇALVES VERAS; JOSEDILTON ALVES DINIZ</b>	
A RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	<b>104</b>
<b>ANDRÉ GUSTAVO ALMEIDA E SILVA; RAQUEL MENEZES BEZERRA SAMPAIO</b>	
A RELAÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INVESTIMENTOS SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS.....	<b>131</b>
<b>RUBENS CÉSAR BAPTISTA DE ALMEIDA</b>	
AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2018 .....	<b>157</b>
<b>MARCOS DOS SANTOS CÔRTEZ; MAURÍCIO OLIVEIRA DE SOUZA; CARINA BAIÁ RODRIGUES; DACICLEIDE SOUSA CUNHA GATINHO</b>	

O IMPACTO DOS INVESTIMENTOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO NO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO.....	<b>188</b>
<b>MAYTÊ CARDOSO AGUIAR</b>	
TRIBUNAIS DE CONTAS: ABORDAGEM CONSTITUCIONAL.....	<b>214</b>
<b>BIBIANA HELENA FREITAS CAMARGO</b>	
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA AÇÃO PÚBLICA FRENTE ÀS EXPONENCIAIS RECEITAS DE ROYALTIES DO PRÉ-SAL – ESTUDO DE CASO DE ILHABELA-SP.....	<b>243</b>
<b>RAFAEL RODRIGUES DA COSTA</b>	
OS TRIBUNAIS DE CONTAS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO FACE À NOVA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS .....	<b>273</b>
<b>MOISES MACIEL</b>	
A INAPLICABILIDADE DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. ANÁLISE CONSTITUCIONAL, PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS E EXCEÇÕES À REGRA.....	<b>299</b>
<b>DIEGO ANTONIO DINIZ LIMA</b>	
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM SANTA CATARINA: UMA PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS PARA O FEMINICÍDIO ÍNTIMO.....	<b>310</b>
<b>ANTONIO FELIPE OLIVEIRA RODRIGUES</b>	
AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS NO ESPÍRITO SANTO .....	<b>335</b>
<b>GUILHERME NUNES FERNANDES</b>	
A JURIMETRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	<b>366</b>
<b>JULIANA CRISTINA LUVIZOTTO; GILSON PIQUERAS GARCIA</b>	
GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O PROCESSO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NA COORDENADORIA DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCE-MG.....	<b>381</b>
<b>JACQUELINE LOURES; LAURA DA FREIRIA ESTEVÃO TEIZEN</b>	
OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A DEFESA DO ESTATUTO DA CIDADE.....	<b>402</b>
<b>ARNÓBIO ALVES VIANA; JOSEDILTON ALVES DINIZ; FRUTUOSO CHAVES NETO; JULIO UCHOA CAVALCANTI NETO</b>	

COMPONENTES DE GOVERNANÇA INTELIGENTE PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO:  
UM ESTUDO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO  
PARÁ.....**429**

**RAFAEL LAREDO MENDONCA; MAURO MARGALHO COUTINHO; CYNTIA MEIRELES MARTINS**

CONSELHO DE SANEAMENTO BÁSICO: GOVERNANÇA MUNICIPAL.....**448**

**ELENIS MARIA BAZÁCAS CORRÊA**

PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO DE PROCESSO DE GESTÃO E  
DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE NO TCE/RN.....**483**

**ANDRÉ GUSTAVO ALMEIDA E SILVA**

PRESENÇA DIGITAL EM REDES SOCIAIS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS NO BRASIL: ANÁLISE  
DO CONTEÚDO PRODUZIDO PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU).....**514**

**LUCIANA COUTINHO ARAÚJO**





# EDITORIAL

---

O IRB tem como objetivo aprimorar as atividades exercidas nos tribunais de contas do país para o competente exercício de sua missão constitucional e o atingimento de suas metas institucionais. Trata-se de uma associação civil de estudos e pesquisas, responsável por realizar ações voltadas para capacitação, debates, seminários e congressos; apoiar e promover iniciativas que busquem a aprendizagem de novos modelos de políticas públicas; estimular a publicação de trabalhos, monografias, revistas, relacionados aos seus objetivos, além de reconhecer e premiar as boas práticas de governança.

Em parceria institucional inédita, as entidades representativas do Sistema de Controle Externo – ATRICON, IRB, ABRACOM, AUDICON e o TCE/PR, assinaram o Acordo de Cooperação para a realização do maior evento de Controle Externo Brasileiro, o I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, que foi realizado em Foz do Iguaçu (PR), no período de 11 a 14 de novembro de 2019.

O Congresso Internacional dos Tribunais de Contas foi o resultado da união dos dois maiores eventos do Controle Externo: V Congresso Internacional de Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa – IRB e do XXX Congresso dos Tribunais de Contas da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON.

A proposta foi a capacitação simultânea de servidores públicos das unidades federadas e de diversos setores da sociedade civil. A diversidade do público foi um dos principais diferenciais desse evento, pois além de permitir um amplo debate sobre “Os Tribunais de Contas Contemporâneos e as Políticas Públicas”, sintetizou uma oportunidade única de integração. O evento conjunto permitiu o compartilhamento das agendas e a otimização de recursos humanos e materiais, demonstrando, mais uma vez, que o sistema de contas está atento às novas técnicas administrativas e tecnologias e sensível às demandas da sociedade em relação ao trato do dinheiro público.

Foram selecionados 20 trabalhos para serem apresentados no Congresso, constituindo-se de textos teóricos e estudos de casos inéditos, resultado de pesquisas de campo quantitativas e qualitativas, com método de amostragem explicitado e experiências inovadoras sobre investigação científica. Os temas

estão estabelecidos dentre as seguintes temáticas: Tribunais de Contas Contemporâneos, Tecnologia da Informação no Setor Público, Políticas Públicas, Governança Pública, Marco de Medição e Boas Práticas dos Tribunais de Contas, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e Normas Internacionais de Auditoria, Contabilidade Pública e Desenvolvimento Econômico e sua relação com os Tribunais de Contas.

Assim, convidamos a todos para uma leitura dos trabalhos apresentados que trouxeram temas relevantes para a discussão do controle externo com abordagem contemporânea.

***Equipe IRB***

# APRESENTAÇÃO

---

Compartilhar conhecimentos, promover debates, estimular a produção de estudos, tudo isso é missão precípua do Instituto Rui Barbosa. Os seus eventos têm revelado uma intensa efervescência nos tribunais de contas, trazendo à luz reflexões profundas, inovadoras, que contribuem para o aperfeiçoamento do controle externo e para uma administração pública mais eficaz.

No I Congresso Internacional de Controle Externo, não foi diferente. Temas como tecnologia da informação aplicada ao setor público, avaliação de políticas públicas, governança pública, normas internacionais de auditoria, fronteiras da contabilidade pública, entre outros assuntos de grande interesse foram discutidos, estimulando a disseminação de ideias e o compartilhamento de boas práticas.

Não há que se falar em instituições sintonizadas com o Século XXI que não sejam intensivas em conhecimento. Este sempre foi importante, mas revela-se crucial no mundo veloz e repleto de desafios em que vivemos. A sociedade é cada vez mais exigente e o contexto mais complexo.

As reflexões que se seguem são uma evidência de como os Tribunais de Contas estão em sintonia com o seu tempo, ávidos por se manterem relevantes, úteis e inclusivos. Boa leitura!

***Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima***  
Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do IRB

GESTÃO 2018-2019



## PALESTRA

# A UNIÃO EUROPEIA, O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU E A RESPONSABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO FINANCEIRA\*

**JOÃO FIGUEIREDO**

*Membro do Tribunal de Contas Europeu.*

## 1 A UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia, organização supranacional, é uma união política e económica de 28 estados europeus independentes, estendendo-se ao longo de 4 milhões de km, com 508 milhões de habitantes. Tem as suas origens na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)<sup>1</sup> fundada pelo Tratado de Paris em 1951, na Comunidade Económica Europeia (CEE) e na Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM)<sup>2</sup> fundadas pelos Tratados assinados em Roma em 1958. Os membros iniciais eram a Alemanha, a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos. Em 1973, aderiram a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido. Em 1981 foi a vez da Grécia e mais tarde, em 1986, Portugal e Espanha.

Já em 1993, o Tratado de Maastricht<sup>3</sup> instituiu a União Europeia (UE) com o seu nome atual. Depois da assinatura deste Tratado, em 1995, aderiram a Áustria, a Finlândia e a Suécia. A estes países seguiram-se a Estónia, a Polónia, a Letónia, a Lituânia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia, a Eslováquia, o Chipre e Malta em 2004.

Em 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa<sup>4</sup> pelos Estados-Membros da UE, que

\* Este artigo é a versão integral da palestra proferida no dia 13 de novembro de 2019, no 1. Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, 2019, Foz do Iguazu.

1 COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (CEE). *Traité instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier*. Paris, 18 avril 1951. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>. Acesso em 15 set. 2019.

2 COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE. **Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)**. Roma, 25 março 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:084:FULL&from=FR>. Acesso em 15 set. 2019.

3 UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. Tratado da União Europeia (TUE), de 7 fev. 1992. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

4 UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. Altera o Tratado da União Europeia e o tratado que institui a Comunidade Europeia. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>. Acesso em: 15 set. 2019.

reformou o funcionamento da União através de alterações ao Tratado da União Europeia (TUE) e igualmente aquele que é hoje o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>5</sup>. Em 2007 é também de referir a adesão da Bulgária e da Romênia, bem como da Croácia já em 2013. A União Europeia contava agora com 28 Estados-Membros.

Do mercado único para uma união política, económica e monetária, a UE intervém em inúmeros domínios: económicos, financeiros, sociais, culturais, ambientais, relações externas, segurança, justiça e migração. No que diz respeito mais concretamente à UE enquanto União Monetária, a criação de uma moeda única comum a todos os países membros da União, apesar de ter sido um dos objetivos oficiais da CEE, só se concretizou em 1999 com a introdução do Euro nos mercados financeiros e, em 2002, quando se iniciou a circulação de moedas e notas de Euro em 19 Estados-Membros.

UE tornou-se o principal bloco comercial do mundo, sendo hoje o maior exportador mundial de bens e serviços bem como o maior mercado de importação para mais de 100 países.

## 2 AS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

A UE tem sete instituições: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas Europeu.

O Parlamento Europeu<sup>6</sup> composto por 751 deputados eleitos por sufrágio direto e universal pelos cidadãos da UE, detém a função legislativa juntamente com o Conselho da UE. O Parlamento é igualmente a autoridade orçamental e exerce funções de supervisão orçamentais.

O Conselho Europeu<sup>7</sup>, composto pelos chefes de estado e do governo dos Estados Membros e os presidentes da Comissão e do Conselho, define as orientações e prioridades políticas gerais da EU.

---

5 UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)**. Roma, 13 dezembro de 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012F/TXT&from=PT>. Acesso em: 15 set. 2019.

6 Artigo n. 14 (TUE)

7 Artigo n. 15 (TUE)

O Conselho da União Europeia<sup>8</sup>, com as suas diferentes formações (Conselho para os Assuntos Gerais, Conselho para os Assuntos Económicos e Financeiros, Conselho para os Assunto Internos e Justiça, etc.), é composto por um representante do Governo de cada um dos Estados-Membros. É colegislador com o Parlamento Europeu e também assume responsabilidades enquanto autoridade orçamental, coordenando políticas económicas e sociais dos Estados-Membros e celebrando acordos internacionais.

Comissão Europeia<sup>9</sup> tem 28 Membros: um comissário por cada Estado Membro. É a instituição com o direito de iniciativa legislativa. Conhecida como “guardiã do direito da União”, é ainda responsável pela gestão do orçamento da UE e pela representação da União nas organizações internacionais.

O Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>10</sup> engloba o Tribunal de Justiça (com 28 juízes e 11 advogados-gerais) e o Tribunal Geral (44 juízes, um ou dois por cada Estado-Membro). Vela por que o direito europeu seja interpretado e aplicado da mesma forma em todos os países da UE, garantindo que as outras Instituições e os Estados-Membros o respeitam.

O Banco Central Europeu<sup>11</sup> é o responsável pela política monetária, emitindo o Euro e responsabilizando-se por garantir a sua estabilidade.

Por último, importa introduzir o Tribunal de Contas Europeu.<sup>12</sup>

### 3 O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Enquanto auditor externo independente, o Tribunal de Contas fiscaliza as contas da UE. Fiscaliza também a execução do orçamento, verificando se as receitas foram cobradas e as despesas foram realizadas de forma legal e em conformidade com os princípios da boa gestão financeira. Contribui ainda para melhorar a gestão financeira da UE, a prestação de contas e a transparência.

O Tribunal tem 28 Membros (um por cada Estado-Membro), sendo um deles eleito Presidente pelos seus pares. Cada membro é designado pelo Conselho da

8 Artigo n. 16 (TUE)

9 Artigo n. 17 (TUE)

10 Artigon. 19 (TUE)

11 Artigo n. 282 (TFUE)

12 Artigon. 285 (TFUE)



UE, mediante proposta apresentada pelas respetivas autoridades nacionais, e após parecer emitido pelo Parlamento Europeu, no qual é sujeito a uma audição. No exercício das suas funções os membros do Tribunal são independentes, não recebendo instruções de quaisquer entidades, e não representam o respetivo país. Compete-lhes velar pelos interesses financeiros globais da UE.

O Tribunal tem no seu *staff* cerca de 900 funcionários, auditores e outro pessoal. Os membros e o *staff* exercem funções no âmbito de cinco Câmaras, cada uma com o seu domínio específico: a Câmara I diz respeito à utilização sustentável dos recursos naturais; a Câmara II ao investimento para a coesão, crescimento e inclusão; a Câmara III às ações externas, segurança e justiça; a Câmara IV à regulamentação dos mercados e economia competitiva; e, por fim, a Câmara V que trata de assuntos relacionados com o financiamento e administração da União. A gestão dos recursos humanos, das finanças e serviços gerais; da informação e inovação; bem como da tradução, serviços linguísticos e publicações compete ao Secretário-Geral.

Além destas cinco Câmaras, o Tribunal de Contas conta também com o Comitê de Controle de Qualidade da Auditoria, o Comitê Administrativo, o Comitê de Ética e o Comitê de Auditoria Interna. Diversos Grupos de Trabalho são criados para finalidades específicas e transitórias, constituídos por membros e elementos do *staff*.

O Tribunal de Contas Europeu é responsável por produzir uma Declaração de Fiabilidade anual que traduz a posição do Tribunal no que respeita à fiabilidade das contas da UE, e à legalidade e regularidade das operações de receita e de despesa da UE num determinado exercício orçamental. Esta declaração destina-se ao Parlamento e ao Conselho, nos termos do artigo 287º do TFUE, e é a base do processo de quitação de responsabilidades da Comissão, que, como se viu, é a entidade responsável pela execução orçamental. O Tribunal faz acompanhar esta declaração por um “Relatório Anual”, que é essencialmente o resultado de auditorias financeiras e de conformidade relativas à execução do orçamento da União.

Por exemplo, no “Relatório Anual” relativo ao exercício orçamental de 2018, refere-se que as receitas da UE corresponderam a 159,3 bilhões de euros e as despesas perfizeram 156,7 bilhões de euros. O relatório sublinha que tal montante de despesa corresponde somente a 2,2% das despesas das administrações públicas e a 1,0% do rendimento nacional bruto de todos os Estados Membros da União Europeia.

O orçamento é financiado por vários meios, sendo a maior parte paga pelos Estados Membros, e distribuído por um vasto leque de políticas. Os pagamentos são feitos para apoiar as mais variadas atividades, desde a agricultura e desenvolvimento das zonas rurais e urbanas ao apoio a países que pretendem aderir à UE e a ajuda a países vizinhos e em desenvolvimento. Quase dois terços deste orçamento são gastos no âmbito do que se designa por “gestão partilhada”, através da qual cada Estado-Membro decide onde alocar os fundos e como gerir as despesas em conformidade com a legislação da UE e nacional (por exemplo, no que diz respeito às despesas relativas à “Coesão” e às despesas com “Recursos naturais”).

**GRÁFICO N. 1 - ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA 2018**



Na Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício orçamental de 2018, o Tribunal emitiu uma opinião favorável sobre a fiabilidade das contas: isto é, afirmou que na sequência dos seus trabalhos de auditoria pôde concluir que as contas traduzem de forma fidedigna a situação financeira e patrimonial da União. Emitiu igualmente uma opinião favorável sobre a legalidade e regularidade das operações da receita: isto é, afirmou que nessas operações a lei foi respeitada. Contudo formulou uma opinião qualificada – uma opinião com reservas – no que respeita às operações subjacentes à realização das despesas.

Efetivamente, pelo terceiro ano consecutivo, o Tribunal emitiu uma opinião com reservas sobre os pagamentos: as despesas de 2018 foram legais e regulares, exceto no que se refere às despesas de risco elevado, que representaram cerca de 50% da despesa auditada. O nível de erro global estimado nos pagamentos foi de 2,6%. O limiar de materialidade aceitável fixado pelo Tribunal é de 2%.



Outro produto muito importante da atividade do Tribunal são os “Relatórios Especiais”, resultado de auditorias de desempenho, financeiras e de conformidade, relativas a domínios de despesas ou de intervenção específicos. Neste domínio de atividade, os principais temas das auditorias planeados para 2020 centram-se nas áreas de ciência e tecnologia; competitividade e economia; sustentabilidade orçamental e zona euro; digitalização e governança eletrónica; ameaças à segurança, ao estado de direito e aos valores democráticos; migrações; alterações climáticas; e, finalmente, desequilíbrios sociais e económicos nas sociedades europeias. O Tribunal produz igualmente relatórios temáticos de revisão, em que aborda questões mais vastas das políticas europeias, e igualmente relatórios breves sobre questões muito específicas, com base em relatórios de auditoria anteriores.

O Tribunal emite obrigatoriamente pareceres sobre projetos de legislação com impacto sobre a gestão financeira da UE, mas também tem o poder de emitir pareceres da sua iniciativa sobre matérias em que considera que a sua opinião pode contribuir para o melhor desempenho da União.

#### 4 O PROCESSO ORÇAMENTAL E A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA

O Orçamento da UE, é o instrumento orçamental aprovado pela Conselho e pelo Parlamento Europeu onde estão naturalmente previstas as receitas e as despesas da União para um determinado ano.

A aprovação, execução e controlo orçamental, incluindo a prestação de contas, na UE, é um processo complexo que envolve várias instituições.

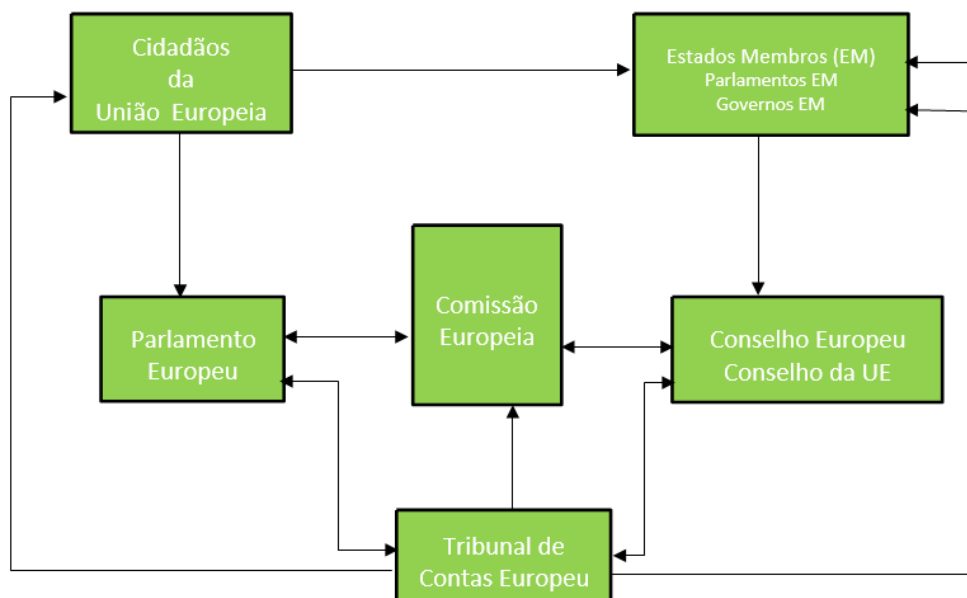
A Comissão Europeia é responsável por elaborar e apresentar a proposta do orçamento, pela sua execução e, naturalmente pela prestação de contas. O Parlamento e o Conselho da União Europeia são as autoridades orçamentais e

as instituições competentes pela aprovação do orçamento, pela supervisão da Comissão na sua execução, e pela quitação desta após prestação de contas. O Conselho Europeu pode também ter intervenção no processo orçamental, pois sendo a mais importante instituição de representação política dos Estados Membros pode ter, e em regra tem, um papel fundamental na fixação das principais opções orçamentais.

Deve ainda realçar-se a complexidade da execução orçamental da EU. Cerca de 80% da despesa orçamental é executada pela Comissão em conjunto com os Estados-Membros, enquanto que os 20% restantes são executados pela Comissão, diretamente ou através de Terceiros. Não obstante, a responsabilidade pela execução é sempre da Comissão.

Como se disse antes, o Tribunal de Contas é a instituição competente para exercer o controlo externo, independente e técnico, concomitante e posterior, da execução orçamental e por essa via contribui para as decisões do Parlamento e do Conselho.

O processo orçamental é enformado pelo princípio da transparência e a fase de quitação é um instrumento importante de prestação de contas e de responsabilização democrática (*democratic accountability*) da Comissão perante as outras instituições, os Estados Membros e os cidadãos da União, a todos envolvendo numa rede complexa de relações de *checks and balances*.



Na sua intervenção, o Tribunal é completamente independente das outras instituições, mas mantém contacto permanente com elas de modo a que possa desempenhar as suas funções com eficácia e de modo a contribuir também para aquela responsabilização.

Pelo que se referiu pode, pois, concluir-se que a UE é uma organização supranacional com sistemas de gestão orçamental complexos e em que a responsabilização democrática envolve inúmeras instâncias com o objetivo último de prestação de contas aos cidadãos da União. O Tribunal de Contas Europeu desempenha um papel importante nessa rede de relações.

Luxemburgo, 11 de dezembro de 2019.

## PALESTRA

# COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES?\*

**RODRIGO LUÍS KANAYAMA\*\***

*Doutor em Direito do Estado. Professor da Faculdade de Direito da UFPR Sócio da Kanayama Advocacia.*

Informações e dados. O mundo produz “2,5 quintilhões de bytes por dia e 90% de toda a informação foi produzida nos últimos 2 anos”<sup>1</sup>. A revista *The Economist* afirma que atualmente o recurso mais valioso é a informação, não mais o petróleo<sup>2</sup>. Grandes empresas, como o *Google*, *Amazon*, *Apple* e *Microsoft*, são grandes mineradoras de dados e ter mais informações sobre os consumidores promovem mais vendas, mais lucro e maior domínio sobre o mercado. Há muitas preocupações com a privacidade<sup>3</sup> e com manipulação das preferências das pessoas – manipulação que sempre ocorreu, mas não com tal voracidade como a que hoje presenciamos.

Dados não são importantes apenas para as empresas, mas também para a Administração Pública. Para ela, em especial os dados públicos. São os dados públicos que desvelam a atual situação fiscal de um Estado<sup>4</sup>, expõem a capacidade de investimento, o grau de endividamento, a possibilidade de prestar serviços públicos aos seus cidadãos.

Entretanto, a principal fonte de informações é o próprio Estado pela sua contabilidade pública. São dados produzidos pelo controle interno e externo, e

\* Este artigo é a versão integral da palestra proferida no dia 13 de novembro de 2019, no 1. Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, 2019, Foz do Iguaçu.

\*\* [rodrigo@kanayama.adv.br](mailto:rodrigo@kanayama.adv.br)

1 THIRANI, Vasudha; GUPTA, Arvind. The value of data. In: **World Economic Forum**, 22 set. 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/09/the-value-of-data/>. Acesso em: 15 out. 2019

2 THE WORLD’S most valuable resource is no longer oil, but data. In: **The Economist**, 6 maio 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>, Acesso em: out. 2019.

3 Frank Pasquale, em sua obra *The Black Box Society*, explica o que são as caixas-pretas que impedem o conhecimento de como as informações são coletadas e como são utilizadas. Muitas são as preocupações do autor, que estuda casos concretos, sobre a disponibilização de dados na internet. Cf.: PASQUALE, Frank. **The black box society**. Cambridge: Harvard University Press. 2015.

4 Conforme Paul-Marie Gaudemet, “Os fluxos financeiros são sensíveis aos eventos que afetam a vida dos Estados. Eles os refletem como um espelho. Por seu volume, sua natureza, sua repartição, eles nos fornecem uma imagem”. (GAUDEMET, Paul-Marie; MOLINIER, Joël. **Finances publiques**. 7. ed. Paris: Montchrestien, 1997. t. 1, p. 12).



são capazes de revelar a condição das finanças públicas – o que permite avaliar a condição de saúde da Administração Pública. Encontremos déficit fiscal e haverá incapacidade de investimentos públicos, salvo se houver maior endividamento; encontremos superávit, e teremos um quadro benéfico para maior presença do Estado na economia.

Hoje, tratarei dos dados. Não somente das informações públicas – a contabilidade –, mas de todas as informações que podem – e, no futuro, devem – ser utilizadas pelo gestor público, visando a uma melhor Administração Pública. Para melhor prestação de políticas públicas, deve-se conhecer o destinatário da política – e, nessa tarde, adotarei o termo *consumidor*. O consumidor desejará prestação de serviços básicos universais pelo Estado – segurança, iluminação pública –, desejará prestação de serviços que efetivam direitos sociais – saúde, educação –, e é imprescindível que o Estado, como prestador de serviço, entenda o que deseja seu consumidor.

Analisarei, então, a contabilidade pública, o usuário das políticas públicas e, enfim, meios para aprimorar a arquitetura e a governança das políticas públicas.

## 1 O PAPEL DA CONTABILIDADE PÚBLICA

A contabilidade é inerente à atividade de governar. Segundo a Lei 4.320/64<sup>5</sup>, em seu art. 83, “a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”. A Fazenda Pública é responsável pelo sustento da máquina pública e para ela é relevante a coleta de informações contábeis com o intuito de levantar a saúde de todos que arrecadem, despendam e cuidem de bens e dinheiros.

Esse, entretanto, é o conceito legal de 1964. Um conceito importante internamente para a Administração Pública, que pouco transparente era. Com o advento da Constituição da República, em 1988, com o surgimento de leis que impuseram a obrigação de transparência e com a superveniência da Lei de Responsabilidade Fiscal – e de suas alterações posteriores –, a contabilidade

5 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui 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**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

torna-se importante ferramenta de *accountability*, de controle e transparência do Estado. Temos atualmente, na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup>, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

A adoção das novas tecnologias, ao alcance de todos, permite o acompanhamento em *tempo real* da situação das finanças públicas, da efetividade das políticas públicas, da qualidade da gestão. Essa é a intenção do legislador, que procura aprimorar a atuação das entidades públicas. A contabilidade pública permite desenvolver a atuação na gestão, apontando as deficiências, destacando as boas práticas.

Conquanto a contabilidade pública forneça importantes informações para a gestão pública e para o público em geral, os dados ainda não são capazes de indicar idiosincrasias dos usuários dos serviços públicos. Fornecem importantes dados sobre a saúde da Administração Pública – se há mais receita que despesa, qual grau de endividamento –, mas a contabilidade carece de capacidade de lidar com o consumidor, com aqueles que são o fim último da gestão pública.

Um conjunto maior de dados e informações é necessário para o desenvolvimento da prestação das políticas públicas. “Avaliar, Direcionar e Monitorar”, os três verbos das boas práticas de governança, dependem da coleta de dados com o fito de conhecer, com mais detalhes, o destinatário das políticas públicas.

## 2 A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Há anos o mote dos Tribunais de Contas vem sendo a governança pública. O aperfeiçoamento da gestão pública tem como promotora as cortes de contas. Mais recentemente, o Decreto 9.203/2017<sup>7</sup> estabeleceu o conceito de governança

6 BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 138, n. 86-E, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

7 BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3-4, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:federal:decreto:2017-11-22:9203>. Acesso em: 15 out. 2019

como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Segundo o mesmo Decreto, os mecanismos, instâncias e práticas de governança incluirão, no mínimo: formas de acompanhamento de resultados; soluções para melhoria do desempenho das organizações; e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. Exige-se o acompanhamento contínuo, com o objetivo de manter o monitoramento das decisões tomadas em matéria de política pública.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança do setor público requer a observância de diretrizes: definição das funções das organizações; definição das competências e responsabilidades de membros das instâncias superiores de governança; adotar estruturas de aconselhamento e informações; certificar-se do funcionamento de um sistema de gestão de risco; e *accountability*.<sup>8</sup>

Hoje, nessa palestra, interessam-nos as informações e as evidências para a tomada de decisão. Como reafirma o TCU, é imprescindível o uso (e por que não produção?) de dados confiáveis e de alta qualidade, utilizando-se das informações para mitigar as assimetrias informacionais e ser transparente na sua utilização. Além do mais, para o Decreto 9.203/2017, os processos de decisão deverão considerar evidências, fatos, informações concretas, estatísticas; serão levados em consideração dados retirados da vida concreta para a melhoria da prestação pelo Estado.

A despeito de sua imprescindibilidade, a contabilidade pública deve se somar a outras fontes de informação. Ela, claro, é um dos itens de observância obrigatória para o gestor público. Ainda que sejam decisões políticas, as escolhas e alocações de recursos públicos devem manter a coerência para com a realidade ao redor, a fim de proporcionar melhores resultados.

Não se pretende, aqui, defender a punição ao gestor que escolhe mal – porque é incompetente, desinformado – ou ao gestor que escolhe uma das alternativas possíveis, mas torna-se malsucedido – mesmo que seja uma decisão competente e informada. Pretende-se reduzir, mediante coleta de dados em geral, o risco de erros e de escolhas ineficientes. E mais: quer-se fazer o gestor conhecer

8 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 15 out. 2019.

o consumidor, o destinatário das políticas públicas, com o intuito de melhor prestação com menor custo.

A partir de agora, trataremos da arquitetura das políticas públicas eficientes. A adoção de informações confiáveis – sejam da contabilidade, sejam de outras fontes – torna-se imprescindível.

### 3 ARQUITETANDO POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES

Todas as decisões públicas envolvem escolhas políticas. A alocação de recursos orçamentários – dispêndio da receita captada –, antes de ser objeto da contabilidade, será uma escolha que depende de diversos fatores. Além da escassez e disponibilidade de recursos, depende da vontade política, das condições eleitorais, das perspectivas de maximização de interesses. Os gestores eleitos são mais que meros técnicos que adotam contabilidade e estatística, e dependem da conjuntura política para promover as decisões de alocação de recursos.

Chamemos as escolhas públicas que visem à construção de políticas públicas como *arquitetura de políticas públicas*. O gestor público é um arquiteto, que não apenas erige as políticas públicas, mas as molda conforme sua visão de governo. Dentro do conjunto de possibilidades de escolha, poderá definir como aplicar os recursos disponíveis com o intuito de promover maior eficiência.

Adotaremos como conceito de eficiência a aplicação de recursos que atenda à melhor relação custo-benefício, produzindo melhores resultados com menos recursos gastos. Então, o gestor será um arquiteto que visará a políticas públicas eficientes, proporcionando mais facilidades com menos despesas.

Para alcançar tal intento, dados e informações são imprescindíveis. Fizemos a ressalva: a escolha depende de diversos fatores e não se ignora que será ela política (ainda que seja também técnica). Entretanto, mesmo que existam **caminhos múltiplos para alcançar objetivos, há caminhos melhores que outros**. Os melhores caminhos serão escolhas eficientes; os piores, péssimas escolhas. Nem sempre haverá, obviamente, responsabilidade do gestor pelas más escolhas e todos estão sujeitos a escolhas ruins.

Contudo, no espaço público, todas as escolhas deverão ser motivadas e justificadas pelos gestores, a fim de reduzir a assimetria de informação, os riscos e para permitir que outras pessoas interfiram publicamente nessas decisões.

Por isso, os dados são fundamentais. Primeiro, para permitir escolhas de políticas eficientes; segundo, para conceder o controle da melhor escolha ao controle social (*accountability*).

### 3.1 Fontes das informações e dos dados

A contabilidade pública fornece ao gestor um extenso ferramental para tomada de decisão. A legislação prevê que “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados” (art. 83, Lei 4.320/64); também que “os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros” (art. 85, Lei 4.320/64); e que “o Sistema de Contabilidade Federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União” (art. 14, Lei 10.180/2001<sup>9</sup>).

Acompanhamento e evidências. Termos que se repetem na legislação e indicam a função da contabilidade. A contabilidade, pois, fornece dados como evidências, ou fatos, da saúde e das capacidades dos entes federativos. É possível ter uma ampla visão do Estado e da sociedade a partir das informações desveladas pela contabilidade pública.

O Estado, no entanto, não está adstrito às informações colhidas a partir de sua própria atividade. Há uma plêiade de fontes de dados que poderá integrar o rol de informações para aprimoramento da escolha das políticas públicas, sempre visando à eficiência da função estatal.

### 3.2 As fontes de informações além da contabilidade pública

Atualmente, a produção de dados privados é vultosa. Como dissemos antes, o mundo produz “2,5 quintilhões de bytes por dia e 90% de toda a informação foi

---

9 BRASIL. Lei Complementar nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 139, n. 27-E, 7 fev. 2001, p. 2-4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LFIS/LFIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LFIS/LFIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 15 out. 2019.



produzida nos últimos 2 anos”<sup>10</sup>. Ou seja, quase toda a informação produzida pela humanidade ocorreu nos últimos anos.

As fontes de dados são inúmeras. Em primeiro lugar, pesquisas estatísticas, que descrevam a sociedade, são relevantes para avaliar, monitorar e direcionar decisões acerca de políticas públicas. Esse é o modo tradicional de obtenção de informações para redução do vácuo informacional para tomada de decisões.

Agora, os *smartphones* contêm mais informações sobre nós mesmos que qualquer outro computador ou arquivo físico. As assistentes virtuais, como a do *Google*, da *Apple* e da *Amazon*, conhecem nossas preferências melhor que muitos de nossos amigos. Os algoritmos do *Google*, *Facebook*, *Netflix* prevêm, a partir de nossas escolhas, nossas preferências futuras. A despeito dos temores sobre a violação da privacidade, temor que analisaremos adiante, a colheita de dados é realidade. Mesmo que a legislação coíba abusos (como a Lei de Geral de Proteção de Dados), não há como conter o espraiar da coleta de informações pessoais por empresas privadas. Ainda que dentro da lei, muitos dados são capturados.

Dados legítimos, decorrentes do uso voluntário de aplicativos e da internet, recebidos com consentimento dos usuários, também podem ser utilizados para fins públicos. A adoção de instrumentos eletrônicos com grande utilização torna-se importante mecanismo de decisão e avaliação, tornando-se relevante medida para a governança das políticas públicas.

O desenvolvimento de governo inteligente, que conhece qual a situação da sociedade em diversos temas, é importante para adoção das práticas de governança. Deve-se conhecer o destinatário de políticas públicas para prestação eficiente.

### 3.3 Conhecendo o destinatário

No início desta apresentação, chamamos de *consumidor* o destinatário de políticas públicas. As pessoas que utilizam serviços públicos são consumidores (alguns diriam usuários, mas preferimos consumidores). O Estado não é um fim em si mesmo, mas existe para proporcionar boas condições de vida em sociedade (podemos dizer *bem-estar*). E como consumidores, têm direito à boa prestação.

10 THIRANI, Vasudha; GUPTA, Arvind. The value of data. In: **World Economic Forum**, 22 set. 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/09/the-value-of-data/>. Acesso em: 15 out. 2019.

Informações e dados, privados ou não, ou decorrentes de estudos estatísticos, são utilizados para desenhar mapas para melhor atuação da Administração Pública. Dessa forma, pode-se definir as regiões da cidade que mais necessitam de viaturas policiais, mediante levantamento de dados de criminalidade, ou possível decidir como aplicar recursos em cultura e educação para, também em regiões conturbadas, reduzir crimes. Essa forma de dados estatísticos já existe e é adotada pelas Administrações Públicas.

Como elemento mais recente, mediante conhecimento das idiossincrasias comportamentais dos indivíduos, descobre-se como interferir em seus comportamentos com o intuito de produzir efeitos benéficos mediante baixo dispêndio de recursos. Pode-se, por exemplo, produzir efeitos favoráveis mediante configuração de expositores em supermercados, favorecendo alimentos saudáveis em detrimento a alimentos prejudiciais à saúde e criar formas de incentivo à vacinação ou melhor comportamento no trânsito.

De toda feita, serão os dados que habilitarão o gestor público a decidir como melhor aplicar o dinheiro. A partir da colheita das informações, o Poder Público arquitetar as políticas públicas, visando à eficiência, em prol da observância à governança.

### 3.4 Limitações éticas

Pergunta-se, então: como o Estado usa os dados colhidos? Como suas políticas públicas influenciam o comportamento do indivíduo? São importantes questões que devem ser agora respondidas.

Primeiro, quanto à privacidade. Os dados somente poderão ser colhidos mediante aquiescência positiva da pessoa pesquisada. Usamos aquiescência positiva para indicar que é preciso aceitação explícita do consumidor para participar de fornecimento de dados (*opt in*). O tratamento dos dados colhidos, igualmente, deve respeitar a privacidade. Há legislação federal (Lei Geral de Proteção de Dados – Lei 13.709/2018<sup>11</sup>) que preserva a privacidade e bom uso das informações.

Segundo, sobre a transparência. Parece contraditório à defesa da privacidade. Entretanto, a transparência preserva a forma de atuação da Administração

11 BRASIL. Lei Complementar nº 13.709, de 14 de agosto de 2009. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 155, n. 157, 15 ago. 2018, p. 59-64. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

Pública na colheita dos dados. Revelam-se fontes de colheita, a forma de utilização, algoritmos que permitem automação de processos a partir das informações armazenadas. Nova York, por exemplo, vem debatendo o que é chamado de *accountability de algoritmo* em seu *sistema de decisão automática* (ADS, no acrônimo em inglês). Para os novaiorquinos, é relevante saber como os sistemas de decisão automática – que utilizam informações coletadas para aprender a como decidir – funcionam, qual sua programação<sup>12</sup>.

Enfim, deve-se preservar, ao mesmo tempo, a privacidade dos cidadãos e todo sistema público de banco de dados (e que proporcionam decisões automáticas) deverá ser transparente com o fito de permitir o controle externo.

### 3.5 Aplicações

O uso de dados abrangerá desde a contabilidade pública até dados colhidos por meio de aplicativos de internet. São todos complementares. A contabilidade pública indicará a saúde do Estado e demonstrará suas possibilidades de aplicação de recursos. Os dados estatísticos e as informações servirão para aprimorar a utilização do dinheiro, determinando-se como produzir efeitos desejados com menos dispêndio.

Conhecendo-se o consumidor, é possível arquitetar políticas públicas que promovam melhoria da saúde das pessoas (reduzindo-se despesas atuais e futuras em procedimentos médicos), reduzam acidentes de trânsito, façam com que pessoas modifiquem seus comportamentos de consumo de energia elétrica. São políticas que promovem fins benéficos, mas mediante influência no comportamento dos consumidores. A arquitetura de políticas públicas que considere o comportamento pessoal integra a economia comportamental (Cass R. Sunstein e Richard Thaler chamam de *nudge*, ou empurrão)<sup>13</sup>.

Adotando-se informações sobre comportamentos individuais, é possível bem arquitetar políticas públicas (usando-se um *nudge*), alcançando resultados desejados sem violar a autonomia da vontade do consumidor. O consumidor ainda manterá

---

12 Consultar: <https://www1.nyc.gov/site/adstaskforce/index.page>. Sobre o problema da transparência, cf.: LECHER, Colin. New York City's algorithm task force is fracturing: some members say the city isn't being transparent. **New York**: New York. 15 abr. 2019. Disponível em: <https://www.theverge.com/2019/4/15/18309437/new-york-city-accountability-task-force-law-algorithm-transparency-automation>. Acesso em: 15 out. 2019.

13 THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: Improving decisions about health, wealth and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

sua liberdade de escolha, mesmo que lhe seja indicado um caminho para a “melhor decisão”. Porém, para melhor conhecer os destinatários – e, por consequência, produzir eficientes políticas públicas –, serão imprescindíveis os dados.

Hila Mehr, pesquisadora da *Harvard Ash Center Technology & Democracy*, analisou a inteligência artificial para serviços públicos e governo. Trouxe alguns exemplos. Num deles, afirma que a cidade de Nova York está planejando plataforma de inteligência artificial para atendimento de consumidores que acelerará o tempo e processamento para resposta de questões e reclamações na cidade, mediante utilização de aplicativo desenvolvido pela IBM.<sup>14</sup>

A inteligência artificial pode ser considerada como uma oportunidade em políticas públicas. É ela que poderá abrir novas portas para a atuação da Administração, facilitando processos complexos que atualmente requerem tempo e trabalho humano, com custo alto para o cidadão. É preciso, no entanto, que ainda se debatam seus limites éticos e que se habilitem futuros cidadãos a novas profissões.

Na mesma linha adotada até aqui, para que desenvolvamos a inteligência artificial, há de se produzir dados a fim de proceder ao aprendizado das máquinas. Os dados serão continuamente colhidos para melhoria dos sistemas.

Enfim, informações armazenadas pelo Estado, independentemente da sua origem – se da contabilidade pública, se de outras fontes – permitem aplicações que resultarão eficiência de políticas. Permitirão o permanente monitoramento, indicando alternativas para melhores aplicações de recursos.

#### 4 ARQUITETANDO EFICIÊNCIA: DADOS E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Chegamos ao último item, a conclusão. O tema mãe desta palestra é *contabilidade pública e governança das políticas públicas*. Destacamos, no início, que a contabilidade pública é importante para a análise da situação dos entes públicos. A contabilidade pública é um espelho do país, desvelando o atual cenário do Estado e da sociedade.

---

<sup>14</sup> MEHR, Hila. **Artificial Intelligence for Citizen Services and Government**. Cambridge (MA): Harvard Kennedy School: Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2017. Disponível em: [https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial\\_intelligence\\_for\\_citizen\\_services.pdf](https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf). Acesso em: 15 out. 2019.

A contabilidade pública é, sem dúvida, fundamental para a governança das políticas públicas. São dados cruciais, que revelam o melhor caminho ao gestor. Não obstante sua importância, a contabilidade pública é informação produzida pelo próprio Estado. Faz-se necessária a captação de dados de outras fontes, como pesquisas estatísticas e advindas da internet (aplicativos de smartphones), proporcionando mapeamento completo da situação da sociedade.

Sendo assim, será possível ao Estado a melhor arquitetura de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se permite o seu constante monitoramento (*accountability*). Avaliando-se o cenário social, será facilitada a promoção de políticas, e sua prestação será eficiente. Dessa forma, somente com um conjunto de ferramentas capaz de colher dados, processá-los e armazená-los, e com o investimento público em tecnologia da informação (mediante contratação de especialistas de diversas áreas e aquisição de material), será capaz o Estado em promover, no futuro, mais eficiência.

Portanto, devemos concluir que a governança das políticas públicas será plena com a seriedade da contabilidade pública e com a colheita de informações da sociedade. Somente se conhecer-se o cidadão será possível construir políticas públicas eficientes.



## **CONTROLE EXTERNO DA RECEITA: A EXPERIÊNCIA DO TCE/AP COM O LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA E GESTÃO FISCAL**

### **EXTERNAL REVENUE CONTROL: THE TCE/AP EXPERIENCE WITH THE GOVERNANCE AND TAX MANAGEMENT SURVEY**

#### **CIRILO ALVES FERREIRA NETO\***

*Inspetor de Controle Externo do TCE/AP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Especialista em Docência do Ensino Superior  
Especialista em Gestão Pública. Pós-graduando em Teoria e Filosofia do Direito*

#### **JOÃO AUGUSTO PINTO VIANNA\*\***

*Auditor de Controle Externo e Coordenador do Controle da Receita Municipal no TCE/AP  
Bacharel em Direito. Especialista em Direito Tributário  
Especialista em Regime Próprio de Previdência Social*

#### **RAFAELA ALVES FECURY LOBATO\*\*\***

*Auditora de Controle Externo e Coordenadora do Controle da Receita Estadual no TCE/AP  
Bacharel em Ciências Contábeis  
Especialista em Controladoria e Avaliação de Empresas e em Contabilidade para Gestão  
Empresarial*

#### **TEREZINHA DE JESUS BRITO BOTELHO\*\*\*\***

*Conselheira Substituta do TCE/AP  
Bacharel em Ciências Contábeis.  
Licenciada em Letras e Bacharel em Direito  
Especialista em Auditoria; Auditoria e Controladoria; Gestão Pública e Privada e Direito  
Administrativo*

#### **VITOR DO ESPÍRITO SANTO FERREIRA CÔRTE\*\*\*\*\***

*Técnico de Controle Externo e Agente de Integração do Núcleo de Inteligência e  
Observatório da despesa pública do TCE/AP  
Bacharel em Administração*

**Resumo:** Este trabalho aborda a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) no desenvolvimento das ações de controle externo relacionadas à receita pública, visando ao aperfeiçoamento da Governança e da Gestão Fiscal do Estado e dos seus municípios, por meio do Levantamento, por autoavaliação, com base nas normas vigentes. O diagnóstico apontou deficiência significativa no que se refere à Governança nas dimensões Liderança e Controle. No tocante

\* [cirilo.ferreira@tce.ap.gov.br](mailto:cirilo.ferreira@tce.ap.gov.br)

\*\* [joao.viana@tce.ap.gov.br](mailto:joao.viana@tce.ap.gov.br)

\*\*\* [rafaela.alves@tce.ap.gov.br](mailto:rafaela.alves@tce.ap.gov.br)

\*\*\*\* [terezinha.jesus@tce.ap.gov.br](mailto:terezinha.jesus@tce.ap.gov.br)

\*\*\*\*\* [vitor.santo@tce.ap.gov.br](mailto:vitor.santo@tce.ap.gov.br)

à Gestão, as dimensões Gestão da Informação e Renúncia da Receita foram pior avaliadas. Com o objetivo de auxiliar os jurisdicionados participantes, o Tribunal recomendou a adoção de medidas no campo fiscal para o incremento dos recursos próprios, no sentido de torná-los menos dependentes das transferências de outros entes na busca do equilíbrio fiscal.

**Palavras-chave:** Levantamento. Governança. Gestão Fiscal. Receita.

**Abstract:** This paper addresses the experience of the Amapá State Court of Auditors (TCE/AP) in the development of external control actions related to public revenue, aiming at improving the Governance and Fiscal Management of the State and its municipalities, through the Survey, by self-assessment, based on current standards. The diagnosis indicated a significant deficiency regarding Governance in the Leadership and Control dimensions. Regarding Management, the dimensions Information Management and Revenue Waiver were worse evaluated. In order to assist the participating jurisdictions, the Court recommended that measures be taken in the fiscal field to increase own resources in order to make them less dependent on transfers from other entities in pursuit of fiscal balance.

**Keywords:** Survey. Governance. Fiscal Management. Revenue.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, sobretudo com as experiências dos Estados Unidos da América - EUA (*Budget Enforcement Act*, de 1990), da União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994) e do Fundo Monetário Internacional - FMI (Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, de 1998), profundas mudanças no modelo de gestão fiscal brasileiro começaram a ser adotadas. Esse movimento marcou o início de um programa de transparência fiscal, que se tornou realidade definitiva com a edição da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O objetivo principal dessa lei é estabelecer normas para repensar a gestão pública no Brasil, com foco no planejamento, na prevenção de riscos e correção de desvios e na busca do equilíbrio entre receitas e despesas (BRAGA, 2015, p. 373).

A LRF, por ser direcionada à implementação da responsabilidade na gestão fiscal e ao consequente equilíbrio nas contas públicas, dá enfoque especial para a receita pública, sendo destacado em seu artigo 1º, §1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O artigo 11 dessa lei ainda prevê que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, sendo o acompanhamento do cumprimento dessas normas, por força dos artigos 56, 59 e 73-A, competência dos Tribunais de Contas.

Não obstante os dispositivos da LRF mencionados, a maioria dos municípios amapaenses, historicamente, não exercia plenamente a sua competência tributária. Tal fato reforçou a preocupação do TCE/AP em contribuir com a mudança desse quadro.

Em 2016, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) emitiu a Resolução n. 6/2016, que estabelece as Diretrizes de Controle Externo 3.210/2016 para a temática Receita e Renúncia de Receitas, exaltando os compromissos assumidos pelos Tribunais de Contas do Brasil no cumprimento de suas competências constitucionais, incluindo a de fiscalizar a receita e as renúncias de receitas públicas concedidas pelos jurisdicionados, por meio de processos de auditorias operacionais, financeiras e de conformidade, dentre outros instrumentos de fiscalização.

O TCE/AP, em quase 30 anos de existência, até o ano de 2017 não havia realizado nenhum trabalho aprofundado na temática “Receita Pública”, pois eram priorizadas as auditorias com enfoque na execução das despesas públicas. Um passo importante foi dado com a normatização do Levantamento como instrumento de fiscalização, a partir da aprovação do Manual de Auditoria do TCE/AP (Resolução Executiva n. 61/2015).

Seguindo o movimento nacional de priorização pelas Cortes de Contas do desenvolvimento de atividades de controle relacionadas à receita pública, o Tribunal de Contas amapaense, por meio da Resolução Executiva n. 55, de

12 de junho de 2014, instituiu duas Coordenadorias de Controle da Receita, uma de âmbito estadual e outra municipal. Suas competências englobam o levantamento de informações e a avaliação e análise da estrutura dos órgãos e entidades estaduais e municipais, da administração direta e indireta, que tenham a atribuição de arrecadar, gerenciar ou utilizar recursos decorrentes da receita pública e/ou conceder incentivos fiscais, dentre outras.

Considerando os reflexos positivos de trabalhos anteriores, especialmente das auditorias operacionais e do Levantamento da Saúde supervisionados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as Coordenadorias da Receita, de maneira conjunta, solicitaram a inclusão, na Programação de Fiscalização Anual de 2017, do Levantamento de Governança e Gestão Fiscal da Receita do Estado e dos municípios do Amapá, ciclo 2017, como primeiro trabalho relacionado à receita pública estadual e municipal e como primeiro Levantamento realizado exclusivamente pelo TCE/AP, sem a coordenação de outra instituição, sendo um trabalho pioneiro na Corte de Contas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em 1943, o Amapá foi desmembrado do Estado do Pará com a criação do [Território Federal do Amapá](#) (TFA). Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foi alçado à condição de Estado da Federação, sendo composto por 16 (dezesesseis) municípios. De acordo com as informações disponíveis no endereço eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do Estado está estimada em 829.494 habitantes, concentrando-se majoritariamente na capital Macapá e no município vizinho de Santana, que somam 613.244 habitantes.

No período territorial, os núcleos urbanos amapaenses apresentavam frágeis condições estruturais, oriundas, em parte, da escassez da arrecadação. A condição de dependência financeira era significativa, ora por pouca legitimidade para cobrança de tributos, ora por exclusiva dependência das transferências de recursos de outros entes (LEAL, 2012; TOSTES, 2012).

Apesar da transformação do Amapá em Estado e, conseqüentemente, da atribuição constitucional da competência dele e de seus municípios para instituição, arrecadação e cobrança de tributos, o cenário continua muito semelhante ao anterior, visto que a dependência financeira dessas esferas por

recursos oriundos de transferências ainda é considerável, pois representam a maior fonte de receita em comparação ao recurso próprio. Conforme o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Amapá pode ser considerado o Estado mais dependente do Brasil em relação às transferências constitucionais oriundas da União, adotando a participação das receitas de transferências no total de suas receitas primárias como critério (BRASIL, 2018, p. 16).

Por essa razão, e em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Resolução n. 06/2016 da Atricon e à Resolução Executiva n. 55/2014 – TCE/AP, a Corte de Contas amapaense desenvolveu o Levantamento de Governança e Gestão Fiscal, a fim de obter um diagnóstico da realidade fiscal do Amapá e conseguir, com base nessas informações, auxiliar o Estado e os municípios a aperfeiçoarem e estruturarem suas respectivas áreas fazendárias, e, por consequência, incrementarem a arrecadação própria, para minimizar a dependência das transferências de outros entes, e prestarem serviços públicos de melhor qualidade para a sociedade.

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

O Levantamento foi realizado por meio de autoavaliação, pela aplicação, no âmbito estadual e municipal, de questionários eletrônicos destinados aos gestores das Secretarias de Fazenda e Finanças e aos Conselhos de Gestão Fiscal, por serem os principais atores da gestão fiscal e da governança organizacional da receita tributária, respectivamente.

A Autoavaliação de Controles (AAC) ou *Control Self-assessment* (CSA) é uma técnica que consiste em aprimorar os controles por uma ação participativa. Os próprios envolvidos no processo (servidores, dirigentes e agentes públicos em geral) avaliam e estabelecem as prioridades e as soluções de melhoria (MAFFEI, 2015, p. 103).

Os questionários foram disponibilizados para preenchimento no endereço eletrônico do TCE/AP para acesso exclusivo, por meio de login e senha, de cada gestor máximo da entidade respondente, ou responsável por ele designado, por meio da ferramenta livre de pesquisa *LimeSurvey®*, a qual foi instalada, configurada e mantida na infraestrutura tecnológica do Tribunal de Contas amapaense.



Os instrumentos foram baseados nas melhores práticas de Governança e Gestão afetas à receita pública nacionalmente reconhecidas e concebidos com base na legislação nacional, na Resolução Atricon n. 6/2016 – Diretrizes de Controle Externo 3.210/2016, no Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar n. 101/2000, na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, na Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN), na Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP/STN e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF/STN.

Devido à extensão dos questionários, a equipe do Tribunal realizou a validação por meio de amostragem, selecionando tópicos pelo critério da relevância, elegendo, nos questionários de Gestão Fiscal, a dimensão Instituição, Arrecadação e Cobrança e, nos questionários de Governança, a dimensão Controle.

Os dados oriundos das respostas das unidades jurisdicionadas foram categorizados em níveis chamados de “estágio de capacidade”: Inicial, subdividindo-se em inexistente, insuficiente e iniciando; Intermediário; e Aprimorado.

A estrutura dos questionários e o modelo de avaliação, bem como a categorização das respostas em estágios de capacidade do Levantamento, foram baseados no padrão adotado pelo Tribunal de Contas da União, adaptado do Acórdão n. 1.273/2015-TCU-Plenário e Acórdão n. 1130/2017-TCU-Plenário.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

As informações obtidas pelas autoavaliações dos órgãos e entidades municipais e estaduais do Amapá foram analisadas por meio de dados agregados, assegurando o sigilo das respostas das unidades jurisdicionadas participantes.

### **4.1 Governança Fiscal**

A governança, em termos gerais, é o sistema de direcionamento, monitoramento e incentivo das organizações, segundo os interesses dos proprietários. Envolve o relacionamento entre os proprietários, donos do negócio, e os agentes, delegatários da função de administrar os recursos postos à sua disposição.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), “as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade” (MAFFEI, 2015, p. 73), assim direcionando, monitorando e incentivando as organizações segundo os interesses dos proprietários.

Essa lógica se impõe, urgentemente, à esfera pública. Na governança pública, o proprietário é redefinido como sendo a própria sociedade, que financia, por meio dos tributos, as tarefas do Estado. Nesse contexto, os agentes são os responsáveis por converter os recursos da sociedade, entregando bens e serviços de interesse público.

O conceito de governança no setor público abrange o pleno funcionamento dos diversos órgãos e entidades estatais, voltado para o atendimento ao interesse da sociedade. De acordo com o Tribunal de Contas da União, governança no setor público pode ser definida como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 5-6).

A governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada a objetivos alinhados aos interesses da sociedade, pois sem governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade (BRASIL, 2018).

Para que a governança ocorra de forma satisfatória, é necessária a aplicação de alguns mecanismos compostos de elementos que contribuem direta ou indiretamente para o alcance dos objetivos. Os mecanismos de governança devem estar sempre alinhados, com vistas a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis menores.

O Tribunal de Contas da União adota como balizas principais dos mecanismos de governança os conceitos de liderança, estratégia e controle. A liderança compreende o conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.

A estratégia envolve aspectos como avaliação do ambiente interno e externo da organização, avaliação e prospecção de cenários e definição e alcance da estratégia organizacional. O controle abrange a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados (TCU, 2014, p. 37).

No âmbito das finanças públicas, a edição da LRF possibilitou avanços na estrutura de governança fiscal. Essa lei inovou ao estabelecer regras e mecanismos que proporcionam um maior grau de responsabilidade na condução das finanças públicas por parte dos agentes estatais.

No sentido de controlar as finanças públicas de forma atenta, robusta e responsável, e baseando-se nos princípios da governança pública da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade, a LRF estabeleceu que o Conselho de Gestão Fiscal - CGF seja o responsável pelo acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e operacionalidade da Gestão Fiscal.

O Conselho de Gestão Fiscal deve ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Conforme prevê o art. 67 da LRF:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

- I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
- IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Portanto, o CGF atua como ator principal da governança fiscal, assumindo o papel de direcionar, monitorar e incentivar as organizações por meio de mecanismos internos e externos, buscando sempre harmonizar a relação entre a

sociedade e a autoridade tributária para que as boas práticas, resultantes dessa simetria, proporcionem a simplificação fiscal e a gestão eficiente, o que torna as questões fiscais mais transparentes.

Muito embora a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal defina para a gestão pública um maior grau de responsabilidade em relação ao desempenho econômico e à transparência das suas ações, o avanço prático é bastante pequeno. A maioria dos entes municipais não aplica os princípios da governança pública e não adota mecanismos de boa governança fiscal voltados para o atingimento do bem-estar social.

O Levantamento mostrou um cenário preocupante, em que a boa governança voltada para as finanças públicas praticamente inexistente no Estado e nos municípios do Amapá.

O questionário de Governança do Estado do Amapá foi composto por 69 (sessenta e nove) itens de controle distribuídos nas 03 (três) dimensões: Liderança, Estratégia e Controle, sendo este aplicado ao Conselho Estadual de Gestão Fiscal (CEGF). Por sua vez, o questionário aplicado aos municípios apresentou 70 (setenta) itens de controle divididos entre as mesmas dimensões, tendo como destinatários os Conselhos Municipais de Gestão Fiscal, contudo, devido à inexistência deles, o instrumento foi aplicado aos Prefeitos.

Além do CEGF, o Levantamento contou com a adesão de 85% (oitenta e cinco por cento) dos municípios amapaenses. Ressalta-se que graças ao processo de validação *in loco*, o Tribunal avaliou 100% (cem por cento) dos municípios na dimensão Controle.

#### **4.1.1 Liderança**

Os componentes abrangidos pela dimensão Liderança, nos questionários relacionados à Governança Fiscal, foram: sistema de governo, pessoas e competências, princípios e comportamentos e liderança organizacional.

Penedo e Quelhas (2016, p. 3) ressaltam a importância da Liderança:

Um dos mecanismos relevantes de governança em uma organização é a liderança por pessoas íntegras, capacitadas, responsáveis e motivadas ao exercício de governança. O

exercício de liderança requer um conjunto harmonioso de práticas de natureza humana com fundamentação ética objetivando resultados possíveis.

Com fulcro nas respostas fornecidas pelo Estado do Amapá, identificou-se que a dimensão Liderança precisa ser aperfeiçoada e aprimorada, pois as práticas relacionadas ao sistema de governo encontram-se no estágio de capacidade iniciando, enquanto os demais componentes estão no estágio inexistente, demonstrando a necessidade de instituir os itens de controle abordados no instrumento de autoavaliação.

Em relação aos municípios, diagnosticou-se que nenhum deles implementou Conselho Municipal de Gestão Fiscal. Destaca-se que este auxilia na elaboração, na implementação, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas relacionadas à receita pública, visando sempre à transparência da gestão e à maior eficiência na alocação e execução dos gastos, com o escopo de garantir o equilíbrio fiscal. O fato de os municípios não possuírem Conselho de Gestão Fiscal pode comprometer o alcance de práticas de governança.

De forma geral, a dimensão Liderança foi considerada inexistente nos municípios do Estado do Amapá, haja vista a ausência de práticas como o estabelecimento de Código de Ética para gestores e servidores da receita, entre outros instrumentos que garantam a liderança e a gestão de pessoas nos setores de finanças públicas.

Acrescente-se que o exercício da liderança promove uma gestão alinhada aos interesses da sociedade e deve ser exercido levando-se em consideração a escolha ou a seleção do sujeito com o perfil exigido para uma determinada função na administração pública. Assim, melhores resultados são obtidos e a expectativa das partes interessadas é atendida.

#### **4.1.2 Estratégia**

A dimensão Estratégia abrangeu os seguintes componentes: relacionamento com as partes interessadas e alinhamento transorganizacional.

As organizações precisam satisfazer vários objetivos políticos, econômicos e sociais, exigindo-se que estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas, avaliar o desempenho e os resultados

organizacionais e ser transparentes, fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (TCU, 2014).

Com base nas informações prestadas pelo Conselho de Gestão Fiscal do Estado do Amapá, em relação à Estratégia, chegou-se ao cenário do Gráfico 1.

**GRÁFICO 1 - PERFIL DA ESTRATÉGIA NO ÂMBITO ESTADUAL**

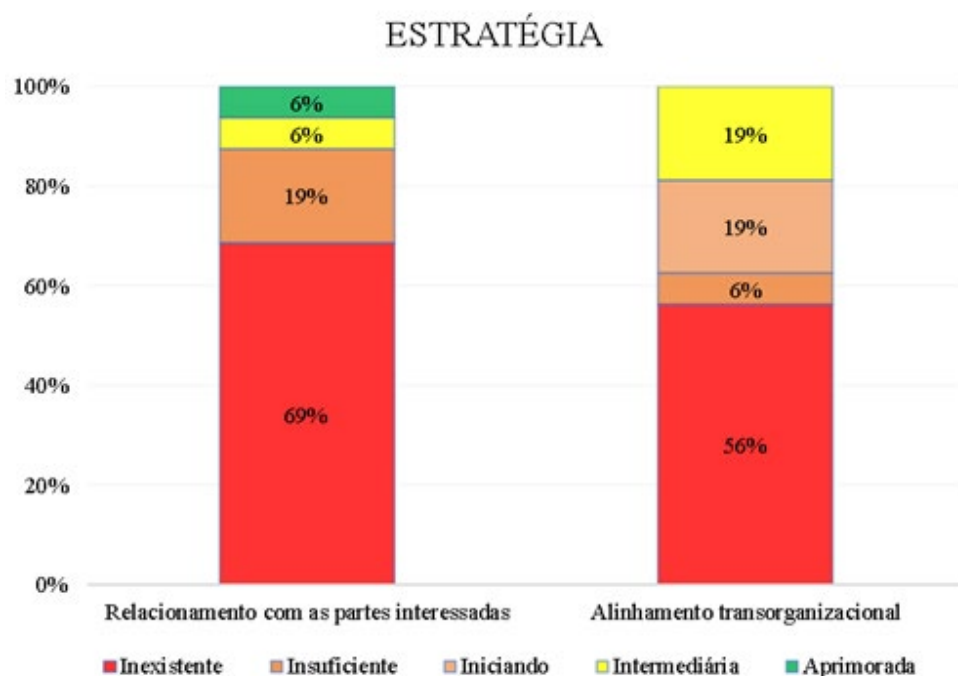


Fonte: TCE/AP

No Estado do Amapá essa dimensão está no estágio de capacidade inexistente, sugerindo ínfima habilidade de envolver a sociedade em seus processos de tomada de decisão. Os componentes relacionamento com as partes interessadas e alinhamento transorganizacional não são adotados em ações integrantes de suas finanças públicas, o que, conseqüentemente, dificulta a avaliação e o monitoramento da gestão.

No âmbito municipal, os resultados demonstraram que as práticas relativas à Estratégia estão em estágio inicial de capacidade, havendo jurisdicionados em estágio intermediário e aprimorado, conforme demonstrado no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 - PERFIL DA ESTRATÉGIA NO ÂMBITO MUNICIPAL



Fonte: TCE/AP

Embora nenhum município tenha instituído Conselho de Gestão Fiscal, as Secretarias Municipais de Planejamento e Finanças integraram em suas estruturas funcionais práticas que permitem algum relacionamento com as partes interessadas e alinhamento transorganizacional referente às finanças públicas.

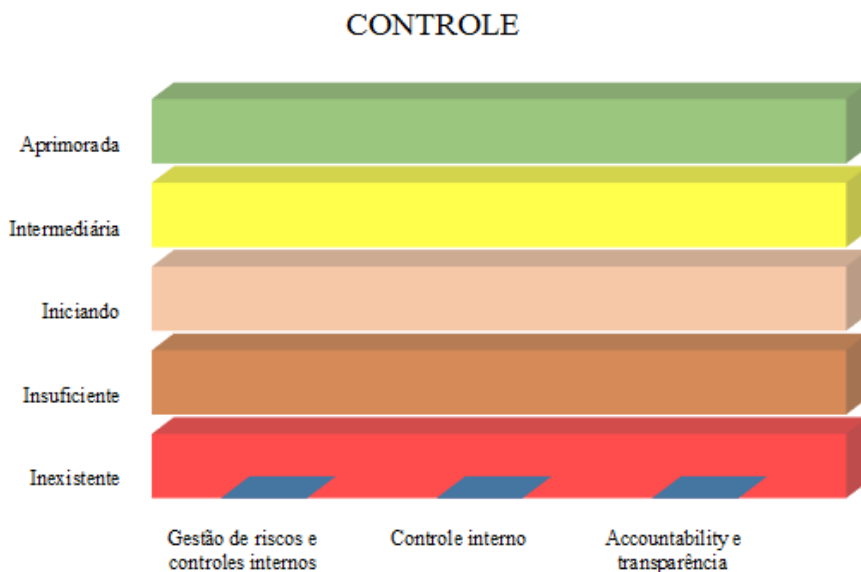
### 4.1.3 Controle

O controle é um dos pilares para o exercício da boa governança no setor público, pois as práticas a ele relacionadas garantem decisões mais eficazes. A implementação e o pleno funcionamento dos controles internos, a *accountability* e a transparência são considerados itens indispensáveis para a prestação de contas dos órgãos públicos.

No questionário utilizado pelo Tribunal, a dimensão Controle abrangeu os componentes gestão de riscos e controles internos, controle interno e *accountability* e transparência.

Após a categorização das respostas prestadas no instrumento de autoavaliação pelo Estado do Amapá, obteve-se o diagnóstico do Gráfico 3:

**GRÁFICO 3 - PERFIL DE CONTROLE NO ÂMBITO ESTADUAL**



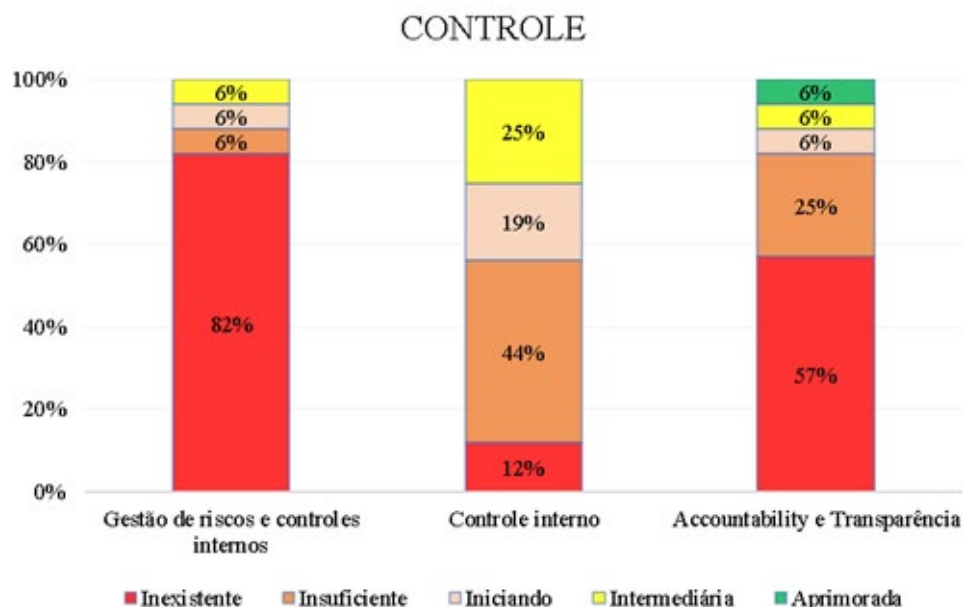
Fonte: TCE/AP

Constatou-se que os componentes que possibilitariam exercer um controle efetivo e, conseqüentemente, a boa governança, enquadram-se no mais baixo nível de capacidade, demonstrando que o ente não adota, em sua atuação fiscal, a gestão de riscos integrada ao controle interno, à *accountability* e à transparência.

No âmbito municipal o cenário foi notadamente diferente, pois há unidades jurisdicionadas em estágio intermediário de capacidade em todos os componentes, e, quanto à *accountability* e à transparência foram, inclusive, identificados municípios em estágio aprimorado, conforme demonstrado no Gráfico 4.



GRÁFICO 4 - PERFIL DE CONTROLE NO ÂMBITO MUNICIPAL



Fonte: TCE/AP

O resultado demonstrou que há municípios amapaenses interessados em estabelecer ações que previnam os riscos inerentes à gestão fiscal, em implementar controles internos visando à melhoria dos processos e em apresentar à sociedade prestações de contas com informações fidedignas.

## 4.2 Gestão Fiscal

Em linhas gerais, Gestão compreende o “sistema de controles e processos necessários para alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos pela direção da organização”, segundo o conceito técnico da NBR ISO/IEC 38500 (ABNT, 2009).

A gestão abrange as práticas de planejar, executar, verificar e agir corretivamente, relacionadas ao funcionamento diário de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pelos órgãos, com foco na eficácia e eficiência, visando, respectivamente, cumprir as ações priorizadas e realizá-las da melhor forma possível, avaliando-se o custo-benefício.

No Levantamento da Gestão Fiscal, o instrumento de autoavaliação foi aplicado à Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) e às Secretarias Municipais de Finanças (Sefin), principais atores da Gestão, abordando 08 (oito) dimensões: Planejamento e Orçamento; Administração Tributária; Contabilidade; Instituição, Arrecadação e Cobrança; Dívida Ativa e Execução Fiscal; Gestão da Informação; Gestão da Renúncia de Receitas e Transparência. As dimensões continuam, no total, 124 (cento e vinte e quatro) itens de controle.

A autoavaliação da Gestão Fiscal teve a adesão de 76,47% (setenta e seis inteiros e quarenta e sete centésimos por cento) das unidades jurisdicionadas, tendo participação do Estado e mais 12 (doze) municípios, possibilitando um diagnóstico bastante abrangente.

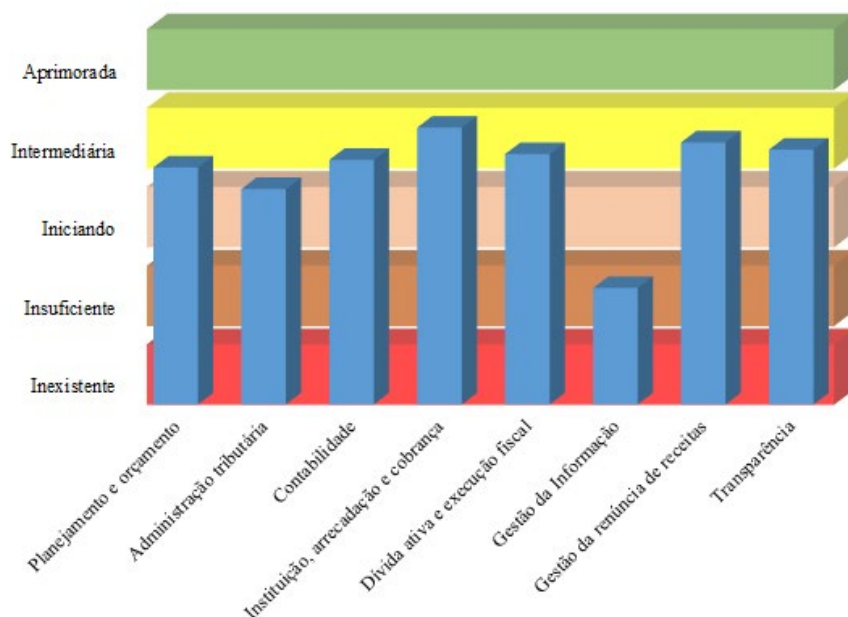
Após a categorização das respostas apresentadas pelos entes, foi possível constatar que o Estado do Amapá se encontra em estágio intermediário de capacidade, enquanto os municípios, com exceção de 01 (um), estão no estágio inicial de capacidade na Gestão Fiscal, demonstrando a necessidade de aprimoramento dos itens de controle.

Todas as dimensões autoavaliadas são importantes para o aperfeiçoamento da Gestão Fiscal; contudo, o TCE-AP, considerando a impossibilidade de auxiliar, ao mesmo tempo, os jurisdicionados em todas as áreas, identificou as que apresentaram a pior avaliação e, a partir desse ponto, vislumbra iniciar atividades de orientação e controle.

De acordo com as respostas prestadas pela Secretaria de Estado da Fazenda do Amapá, elaborou-se o Gráfico 5, demonstrando os seus estágios de capacidade em cada dimensão.

## GRÁFICO 5 - GESTÃO FISCAL ESTADUAL

## GESTÃO FISCAL DO ESTADO



Fonte: TCE/AP

No âmbito do Estado, a dimensão Gestão da Informação encontra-se no estágio de capacidade considerado insuficiente, sendo a pior avaliada. A prática abordada nesse item procurou verificar se a Administração Tributária atendia aos critérios de eficiência, efetividade, confidencialidade, integridade, disponibilidade, conformidade e confiabilidade, bem como se existia política de segurança da informação que assegurasse o gerenciamento e a mitigação dos riscos inerentes à Administração Tributária, se os sistemas informatizados das áreas finalísticas contemplavam os padrões mínimos exigidos pelos protocolos internacionais (COBIT 5) e se os sistemas fazendários, contábeis e financeiros eram integrados e possuíam o padrão mínimo de qualidade preconizado pela LRF.

As informações prestadas pela Fazenda Estadual apontaram grande deficiência do Estado, demonstrando a necessidade de aperfeiçoar as atividades relacionadas a essa temática, para que ocorra um melhor aproveitamento da utilização das informações produzidas tanto pela própria Secretaria, como pelos órgãos de controle, sejam eles interno, externo ou social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os sistemas fazendários, contábeis e financeiros devem ser integrados, de forma que disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso à informação. Quanto à despesa, o sistema deverá informar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da sua execução, no momento de sua realização e com a disponibilização mínima de dados referentes ao número do correspondente processo. Quanto à receita, deve demonstrar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive recursos extraordinários.

Corroborando essa determinação legal, a Atricon, por meio da Resolução n. 6/2016, recomenda a integração dos sistemas fazendários, contábeis e financeiros de forma que proporcionem um padrão mínimo que garanta a integridade e a confiabilidade dos registros e possam dispor de relatórios gerenciais que possibilitem o efetivo auxílio à Administração Tributária e Fazendária e a necessária transparência para o controle interno, externo e social.

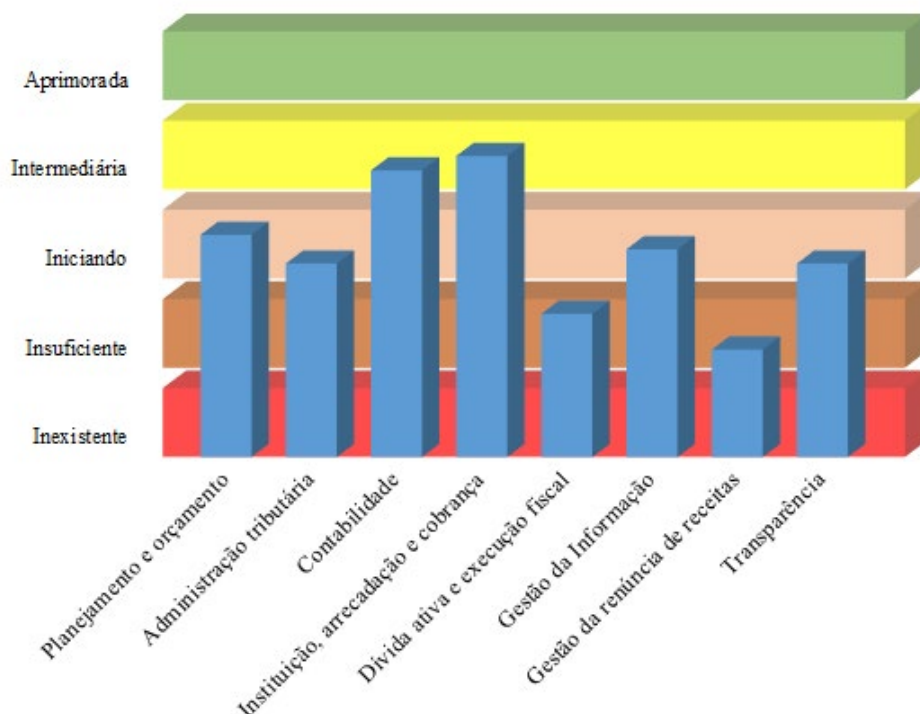
A falta de projetos para o aperfeiçoamento da gestão da informação é experimentada diariamente no desenvolvimento dos trabalhos exercidos pelo Tribunal de Contas. Ao cruzar as informações prestadas pelo Estado nos processos de cálculos para apuração da Receita Corrente Líquida (RCL), no acompanhamento dos limites de gastos com pessoal, educação e saúde, nos processos de prestação de contas e nos processos de fiscalização, com as informações disponibilizadas nos portais de transparência e no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Gestão (Siplag), é observada uma significativa discrepância dos valores, evidenciando a falta de informações fidedignas, prejudicando a correta análise das finanças estaduais.

Ademais, a deficiência da gestão da informação mostra-se lesiva à Administração Fazendária, visto que utiliza dados que não refletem a realidade, levando os gestores a tomarem decisões desalinhadas do cenário fiscal, comprometendo a atuação do Estado na área econômica e social.

No âmbito municipal, a dimensão com pior avaliação, como ilustrado no Gráfico 6, foi a Gestão de Renúncia de Receitas, em que se buscou aferir se as formalidades legais e regulamentares exigidas para a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra a renúncia eram observadas.

## GRÁFICO 6 - GESTÃO FISCAL - MUNICÍPIOS

## GESTÃO FISCAL - MUNICÍPIOS



Fonte: TCE/AP

Detectou-se que 100% (cem por cento) dos municípios respondentes do Amapá estão no estágio de capacidade inicial e 66,66% (sessenta e seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) desse total no estágio considerado inexistente.

Com fulcro nas respostas prestadas, foi possível diagnosticar que os municípios não avaliavam as formalidades legais e regulamentares para a concessão de incentivos ou benefícios tributários, como também não avaliavam as medidas de compensação conforme disposições no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As unidades jurisdicionadas municipais, além de possuírem reduzido controle e baixa capacidade de gerar informações gerenciais e quase não conseguirem instituir, arrecadar e cobrar os tributos de sua competência, ainda concediam

incentivos e benefícios tributários sem respeitar os ditames legais, o que se classifica como um risco relevante para o seu equilíbrio financeiro, prejudicando a Administração Pública em sua totalidade, pois a deficiência nessa dimensão faz com que o ente deixe de arrecadar receitas e de usufruir dos benefícios advindos de programas de incentivos fiscais.

Além das dimensões que apresentaram pior desempenho, o TCE-AP concentrou esforços na dimensão Instituição, Arrecadação e Cobrança, a qual foi objeto de validação por parte da Comissão designada para o trabalho, ou seja, todos os jurisdicionados, com exceção de apenas 01 (um) município, tiveram informações coletadas e validadas, totalizando, nesse item, quase 100% (cem por cento) do universo avaliado.

Nessa dimensão, o objetivo foi verificar se o ente observava os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal por meio da instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência, bem como se era efetivo o exercício de sua competência constitucional tributária.

Constatou-se, no âmbito estadual, que das 07 (sete) práticas avaliadas, 03 (três) encontravam-se no estágio de capacidade aprimorado e as demais no intermediário, apresentando um desempenho significativo em relação a esse item, o que também pode ser verificado no Gráfico 7, ao comparar o valor previsto dos tributos e o que efetivamente foi arrecadado.

#### GRÁFICO 7 - COMPARATIVO DA TRIBUTAÇÃO EM 2017: PREVISTA E ARRECADADA



Fonte: TCE/AP

Com fulcro nas informações prestadas ao Tribunal, todos os impostos de competência do Estado foram arrecadados além do previsto, o que aconteceu também com o Imposto de Renda Retido na Fonte. Em relação à Taxa pelo exercício do Poder de Polícia e à Contribuição Previdenciária dos servidores públicos, estas ficaram aquém do previsto. Contudo, devido ao fato de o Levantamento não objetivar, no primeiro momento, a análise da conformidade dos procedimentos e dos itens de controle, não foi possível identificar os motivos que fizeram com que o Estado do Amapá arrecadasse menos do que o previsto em relação a esses tributos, o que ficará a cargo de trabalhos posteriores com foco na conformidade.

Considerando que a questão previdenciária merece atenção especial, inclusive por ser receita vinculada, destacou-se que a não efetivação da contribuição previdenciária por parte do ente federativo em sua plenitude e o não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária, apesar de serem descontadas dos servidores públicos vinculados ao RPPS, violavam o exposto no artigo 40, *caput*, artigo 149, §1º, e artigo 195, incisos I e II, todos da Constituição Federal.

Em relação aos municípios do Estado do Amapá, o cenário mostrou-se diferente pela análise dos valores dos impostos de sua competência efetivamente arrecadados, conforme demonstrado nos Gráficos 8, 9 e 10.

Ressalta-se que, nos gráficos dos dados municipais, para resguardar o sigilo das respostas, foram atribuídas letras aleatórias para representação de cada município.

#### GRÁFICO 8 - COMPARATIVO IPTU 2017: PREVISTO E ARRECADADO



Fonte: TCE/AP

## GRÁFICO 9 - COMPARATIVO ISS 2017: PREVISTO E ARRECADADO



Fonte: TCE/AP

## GRÁFICO 10 - COMPARATIVO ITBI 2017: PREVISTO E ARRECADADO



Fonte: TCE/AP

Ao comparar os valores previstos com os efetivamente arrecadados, identificaram-se possíveis problemas, os quais foram constatados inclusive nas entrevistas realizadas no momento da validação *in loco*.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) foi o tributo que mais despertou a atenção do Tribunal, visto que com exceção de 01 (um) município, os demais arrecadaram valor significativamente inferior ao previsto, isto é, 09 (nove) arrecadaram menos de 03% (três por cento), 03 (três) menos de 33% (trinta e três por cento) e apenas 01 (um) arrecadou 61% (sessenta e um por cento) do orçado, conforme o Gráfico 8.



O Tribunal, durante a validação, constatou que o único município que arrecadou mais que o previsto teve esse desempenho não em virtude da efetiva arrecadação, mas sim da deficiência na elaboração das peças orçamentárias que subestimaram a receita oriunda desse imposto.

Nas entrevistas realizadas pela equipe do TCE/AP, quantidade significativa dos responsáveis pelas pastas de Planejamento e Finanças informou que a ausência de arrecadação seria proveniente de decisão política, por parte do Chefe do Poder Executivo municipal, de não realizar a cobrança do IPTU por considerar uma atitude antipopular. Em alguns casos, foram registrados contabilmente valores irrisórios, apenas com o objetivo de demonstrar que o imposto estava sendo arrecadado.

Diferentemente do que foi constatado no IPTU, os municípios obtiveram, em sua maioria, uma arrecadação superior à previsão em relação ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), porém, não foi possível atribuir esse resultado a uma deficiência na previsão orçamentária ou a uma efetiva arrecadação superavitária. No entanto, em relação ao município identificado pela letra J, que apresentou um percentual elevadíssimo de arrecadação, conforme demonstrado no Gráfico 9, verificou-se que se tratava de distorção ocasionada pela ausência de previsão orçamentária de receita com ISS.

Por fim, em relação ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI), identificou-se, pelo Gráfico 10, que 50% (cinquenta por cento) dos municípios não arrecadaram ou registraram valores irrisórios.

Apenas 01 (um) município apresentou equilíbrio entre a previsão e a arrecadação, demonstrando a elaboração do orçamento baseada em padrões técnicos. Do restante, 02 (dois) arrecadaram menos da metade do previsto em sua LOA e 04 (quatro) obtiveram arrecadação superior à previsão. Entretanto, não foi possível atribuir esses resultados a uma deficiência na previsão orçamentária ou a uma efetiva arrecadação superavitária. Acerca do município J, mencionado anteriormente, a exemplo do que ocorreu com o IPTU, apresentou-se um percentual elevadíssimo de arrecadação, em razão de ausência de previsão orçamentária de receita com ITBI.

Com base nessas informações, o Tribunal conseguiu identificar que questões políticas têm impossibilitado o exercício pleno da competência tributária dos entes municipais e que as informações contábeis registradas de forma não fidedigna prejudicam a Gestão Fiscal do ente como um todo, visto que estes

deixam de arrecadar recursos próprios, utilizam como instrumento de decisão peças com dados imprecisos e prestam informações inverídicas à sociedade e aos órgãos de controle.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Levantamento de Governança e Gestão Fiscal possibilitou ao TCE/AP obter e sistematizar informações sobre a Governança e a Gestão das receitas do Estado e municípios, conhecer a situação da governança fiscal, estimular o Estado e os municípios a adotarem boas práticas e, ainda, definir um panorama geral da receita pública estadual e municipal, identificando sua composição e apontando suas fragilidades, bem como os campos de atuação que necessitam prioridade nas ações/fiscalizações do Tribunal.

Pela massiva participação dos jurisdicionados, é possível afirmar que o interesse no tema Governança e Gestão Fiscal foi despertado nos atores envolvidos, o que possibilitará uma mudança de comportamento nessas áreas. Também foi possível identificar onde estão as maiores fragilidades no que se refere ao tema, apesar de, com fulcro nas informações obtidas pelo preenchimento dos questionários, ter se constatado que tanto as instituições estaduais quanto as municipais apresentaram grandes deficiências em quase todas as práticas analisadas.

No tocante ao Estado do Amapá, após análise, categorização e atribuição de valores das respostas dos questionários de Governança e de Gestão Fiscal, constatou-se que este encontra-se no estágio de capacidade inexistente, na média das 03 (três) dimensões de Governança avaliadas: Liderança, Estratégia e Controle; e no estágio intermediário de capacidade, na média das 08 (oito) dimensões de Gestão Fiscal: Planejamento e Orçamento; Administração Tributária; Contabilidade; Instituição, Arrecadação e Cobrança; Dívida Ativa e Execução Fiscal; Gestão da Informação; Gestão da Renúncia de Receitas; e Transparência.

Na Governança estadual, os piores cenários encontrados foram os relacionados ao Controle e à Estratégia, cujos estágios de capacidade enquadraram-se igualmente como inexistentes.

Em relação à Gestão Fiscal estadual, identificou-se como pior cenário o relativo à Gestão da Informação, que se mostra no estágio de capacidade insuficiente.

Quanto aos municípios amapaenses, após análise, categorização e atribuição de valores das respostas dos questionários de Governança e de Gestão Fiscal, constatou-se que, via de regra, encontram-se no estágio inicial de capacidade, na média das 03 (três) dimensões de Governança avaliadas: Liderança, Estratégia e Controle, e a maioria no estágio inicial de capacidade na média das 08 (oito) dimensões de Gestão Fiscal: Planejamento e Orçamento; Administração Tributária; Contabilidade; Instituição, Arrecadação e Cobrança; Dívida Ativa e Execução Fiscal; Gestão da Informação; Gestão da Renúncia de Receitas; e Transparência.

Na Governança municipal, o pior cenário encontrado foi o relacionado à Liderança, em que quase 100% (cem por cento) dos respondentes enquadraram-se no estágio inicial de capacidade.

Em relação à Gestão Fiscal municipal, identificou-se como pior cenário o relativo à Gestão da Renúncia da Receita, em que 100% (cem por cento) dos respondentes estão no estágio de capacidade inicial.

Identificou-se, ainda, que 100% (cem por cento) dos municípios não possuem Conselho de Gestão Fiscal e que uma quantidade significativa dos municípios, apesar de prever, não arrecada IPTU por decisão política do Chefe do Poder Executivo, por ser uma medida considerada antipopular, na avaliação dos gestores.

As fragilidades encontradas foram decorrentes das peculiaridades do Estado do Amapá, dentre as quais estão a dificuldade de deslocamento aos municípios, a deficiência no serviço postal e a cobertura instável dos serviços de internet, atribuindo a esses fatores a não adesão da totalidade das unidades jurisdicionadas ao Levantamento.

O Pleno do Tribunal de Contas amapaense, de posse das informações fornecidas por meio do Levantamento, apresentou recomendações para as unidades jurisdicionadas que participaram do trabalho.

Ao Conselho Estadual de Gestão Fiscal recomendou estabelecer critérios de seleção para Secretário de Estado da Fazenda e para gestores diretamente a ele subordinados; implementar plano de capacitação permanente dos atores da Governança; adotar práticas visando aprimorar o relacionamento com as partes interessadas e o alinhamento transorganizacional das ações no âmbito das finanças públicas; implantar a gestão de riscos e desenvolver mecanismos de disponibilização dos resultados do monitoramento da gestão; avaliar a

possibilidade de implantação de órgão setorial do Sistema de Controle Interno dedicado à área da receita pública; e desenvolver diretrizes para abertura de dados e divulgação de informações, resguardando as sigilosas, assim consideradas por lei, relacionadas às finanças públicas.

À Secretaria de Estado da Fazenda sugeriu verificar os motivos que ocasionaram uma arrecadação menor do que a prevista em relação às contribuições do Regime Próprio de Previdência Social e às Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia, o que poderia decorrer de um equívoco na previsão estabelecida na Lei Orçamentária ou da deficiência no repasse das contribuições ao Instituto de Previdência do Amapá (Amprev).

Recomendou, ainda, avaliar a possibilidade de implementar os itens de controle da dimensão Gestão da Informação, visando mitigar os riscos e diminuir as vulnerabilidades encontradas, buscando identificar e compreender quais processos de TI estariam gerando impacto e possíveis riscos para o bom desempenho do negócio, e integrar os sistemas fazendários, contábeis e financeiros, garantindo às partes interessadas informações quanto às receitas e despesas.

No que se refere aos municípios, apesar de não haver Conselho de Gestão Fiscal, identificou-se que estes, de maneira empírica, praticam algumas ações típicas de Governança afetas às finanças públicas. Considerando que o referido Conselho é de extrema importância para a Governança Fiscal, o Tribunal recomendou que os jurisdicionados estudem a viabilidade da criação dos Conselhos Municipais de Gestão Fiscal.

Em relação à Gestão, o Pleno do TCE/AP recomendou aos municípios que: aperfeiçoem sua contabilidade por meio do intercâmbio entre os diversos órgãos da Administração Tributária, bem como implementem um setor contábil próprio, eficiente e com estrutura organizacional adequada, principalmente no que se refere ao espaço físico, ao manuseio dos sistemas de informação necessários à atividade, tanto quanto ao exercício das funções contábeis por servidores públicos de carreira; realizem de maneira efetiva a arrecadação de todos os tributos de sua competência; e observem as formalidades legais e regulamentares para a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

O TCE/AP tem desenvolvido institucionalmente outros trabalhos decorrentes do Levantamento, como a criação do sistema de informação denominado

Audicontas, que busca a integração com os sistemas financeiros para que haja maior segurança, integridade, disponibilidade, conformidade e confiabilidade das informações prestadas para o Tribunal e para a sociedade, além de buscar uma forma para obter acesso direto ao sistema de administração tributária estadual e demais sistemas relacionados ao planejamento e à execução orçamentária, superando os entraves do alegado sigilo fiscal.

Os próximos projetos estão sendo desenvolvidos conjuntamente à Escola de Contas do TCE/AP para capacitar as equipes técnicas dos municípios, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão fiscal e, assim, auxiliá-los a encontrar soluções para alavancar sua arrecadação e, conseqüentemente, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população.

Ainda com base nos resultados obtidos no Levantamento, as Coordenadorias da Receita Estadual e da Receita Municipal iniciaram estudo e planejamento das fiscalizações com o escopo na Gestão de Renúncia de Receitas.

Por fim, deve-se enfatizar que a experiência do TCE/AP com o Levantamento de Governança e Gestão Fiscal, além de proporcionar benefícios para o aprimoramento das estruturas fazendárias dos jurisdicionados anteriormente abordados, trouxe muitas vantagens para o Controle Externo. Destaca-se a aproximação dos jurisdicionados, o que possibilitou reconhecer as fragilidades vivenciadas por eles no campo da Governança e Gestão Fiscal, assim como levar conhecimento que resulte, ao final, na melhoria da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO/IEC 38500: **Tecnologia da Informação: governança da TI para a organização**. Rio de Janeiro, 2009.

AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Levantamento de governança e gestão fiscal da receita do Estado e dos municípios do Amapá: ciclo 2017**. Disponível em: [https://tce.ap.gov.br/uploads/transparencia/levantamento\\_de\\_receita/RELATORIO\\_GERAL\\_FINAL\\_-\\_site.pdf](https://tce.ap.gov.br/uploads/transparencia/levantamento_de_receita/RELATORIO_GERAL_FINAL_-_site.pdf). Acesso em: 16 de abril de 2019.

AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Executiva n. 61, de 31 de agosto de 2015**. Aprova o Manual de Auditoria e recepciona as “Normas de Auditoria Governamental Nacionais e Internacionais Aplicáveis ao Controle Externo

Brasileiro”, que orientarão a elaboração das normas específicas para o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.tce.ap.gov.br/consulta-legislacao>. Acesso em: 22 abr. 2019.

AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Executiva n. 55, de 12 de junho 2014**. Aprova o Regulamento dos Serviços Auxiliares da Diretoria da Área de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.tce.ap.gov.br/consulta-legislacao>. Acesso em: 22 abr. 2019.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução n. 6, de 25 de novembro de 2016**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016: relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%BAncia-de-receita.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRAGA, Marconi A. F. C. *Responsability*. In: CASTRO, C. L. F; GOTIJO, C. R. B. et al. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: volume 2. Barbacena: EdUEMG, 2015. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 [Código Tributário Nacional]. **Diário Oficial da União**, 27 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui 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**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, v. 138, n. 86, 5 maio de 2000.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/>

[governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf](#). Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 jul. 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama populacional estimado do Estado do Amapá 2018**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama populacional estimado do município de Macapá 2018**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama populacional estimado do município de Santana 2018**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/santana/panorama>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). **Boletim de finanças dos entes subnacionais de 2018**. Brasília: STN/MF, 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: válido a partir do exercício de 2019. 8. ed. Brasília: STN, 2019. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU\\_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o\\_com+capa\\_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6). Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais (MDF)**. válido a partir do exercício de 2020. 10 ed. Brasília: STN, 2020. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/930823/MDF+10+%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+26.02.2020/16e2c4db-b3b0-4c85-a9ea-ca864f411b84>. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**: 2018. Brasília: STN, 2018. 124 p. Disponível em: <http://www>.

[tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+fina%C3%A7as+d+os+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7](https://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+fina%C3%A7as+d+os+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7). Acesso em 3 set. 2019. INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION (ISACA). **Cobit 5: a business framework for the governance an management of enterprise IT**. Disponível em: <https://www.isaca.org/>. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 1.130, de 31 de maio de 2017**. Levantamento realizado nos conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a governança e a gestão da saúde pública no âmbito nacional. Relator: Min. Bruno Dantas, 31 de maio de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1130%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=e65a1900-7300-11ea-8b6e-9ffacfe5b350>. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 1.273, de 27 de maio de 2015**. Levantamento. Governança pública em âmbito nacional. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. Atuação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil. Recomendações aos órgãos governantes superiores. Relator: Min. Augusto Nardes, 27 de maio de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1273%252F2015/%2520/dtrelevancia%2520desc%252c%2520numacordaoINT%2520desc/0/%2520?uuiid=e65a1900-7300-11ea-8b6e-9ffacfe5b350>. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança [RBG]: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. versão. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24FOA728F014F0B34D331418D>. Acesso em: 22 abr. 2019.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht). Jornal Oficial das Comunidades Europeia. v. 35, n. 191, 29 de julho de 1992, p. 1-112. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>. Acesso em: 22 abr. 2019.

DE JESUS, Marlene Rodrigues; DALONGARO, Roberto Carlos. **Governança corporativa na administração municipal: uma análise do resultado econômico**



da Secretaria de Fazenda de Ijuí (RS) – Brasil. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 2018. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/administracao-municipal-brasil.html>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ESTADOS UNIDOS. CONGRESSO. **Budget Enforcement Act of 1990**. In: Omnibus Budget Reconciliation, 5 nov. 1990. **Public Law 101-508. [Providenciar a reconciliação sobre o orçamento para o exercício fiscal de 1991]**. Disponível em: <https://www.govtrack.us/congress/bills/101/hr5835/text>. Acesso em: 22 abr. 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Code of good practices on fiscal transparency: declaration on principles. 16 apr. 1998. 5 p. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/pdf/4d.pdf>.

[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 maio 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAFFEI, José. **Curso de Auditoria: introdução à auditoria de acordo com as normas internacionais e melhores práticas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

NOVA ZELÂNDIA Casa dos Representantes. **Fiscal Responsibility Act n. 17, 27 de jun. 1994**. Disponível em: [http://www.nzlii.org/nz/legis/hist\\_act/fra19941994n17270/](http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/fra19941994n17270/). Acesso em: 22 abr. 2019.

PENEDO, Fabrício Ramos; QUELHAS, Luiz Gonçalves. **Práticas de governança pública: aspectos da liderança em institutos de previdência municipal**. São Paulo: ENGEMA/USP, 2016. Disponível em <<http://engemausp.submissao.com.br/18/anais/arquivos/356.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

TOSTES, José Alberto. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

## **CELERIDADE PROCESSUAL NO CONTROLE EXTERNO: UM ESTUDO DE CASO DAS VARIÁVEIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### **PROCEDURAL SPEED IN EXTERNAL CONTROL: A CASE STUDY OF VARIABLES AT THE ESPÍRITO SANTO STATE COURT OF AUDITORS**

**ALEXSANDER BINDA ALVES\***

*Auditor de Controle Externo do TCE-ES, Instrutor da Escola de Contas do TCE-ES, Mestre em Administração. Graduação em Ciências Contábeis e Administração. Pós-graduado em Gestão Empresarial, Gestão Pública, Controle da Administração Pública e Auditoria Contábil.*

**AZIZ XAVIER BEIRUTH\*\***

*Doutor em Controladoria e Contabilidade. Professor da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI). Mestrado em Controladoria e Contabilidade. Graduação em Engenharia Civil. Graduação em Ciências Contábeis.*

**JOÃO EUDES BEZERRA FILHO\*\*\***

*Auditor das Contas Públicas do TCE/PE. Chefe de Gabinete de Conselheiro do TCE/PE. Mestrado em Ciências Contábeis. Pós-graduação lato sensu em Contabilidade e Controladoria Governamental. Graduação em Ciências Contábeis. Graduação em Engenharia Mecânica. Professor de Mestrado no Curso Profissional em Ciências Contábeis. Professor de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria Governamental.*

**Resumo:** O estudo possui como propósito verificar quais as possíveis variáveis que podem promover a celeridade processual no modelo de controle externo do estado do Espírito Santo, podendo se estender, por similaridade, aos demais Tribunais de Contas brasileiros. Os parâmetros utilizados foram os prazos praticados nos julgamentos e nas apreciações previstos na Resolução TCE-ES nº 300/2016. A pesquisa é do tipo documental e de estudo de caso, aplicando-se técnicas de correlação de Pearson e de regressão múltipla. Os dados foram coletados dos processos julgados no período de janeiro de 2017 até março de 2019. No estudo, foram obtidas evidências de que a adoção de sistemas informatizados de análise e de gestão de prazos; a natureza e o resultado do julgamento do processo; a autoridade ou entidade jurisdicionada; além da estrutura de gabinete, origem política e tempo de magistratura atuam diretamente na celeridade processual.

\* [lexbinda@gmail.com](mailto:lexbinda@gmail.com)

\*\* [aziz@fucape.br](mailto:aziz@fucape.br)

\*\*\* [jeudes@tce.pe.gov.br](mailto:jeudes@tce.pe.gov.br)

**Palavras-chave:** Tribunal de contas. Celeridade no controle externo. Gestão por resultados. Gestão por desempenho.

**Abstract:** The purpose of the study is to verify the possible variables that may promote procedural speed in the external control model of the state of Espírito Santo, and may extend, by similarity, to the other Brazilian Audit Courts. The parameters used were the deadlines practiced in the judgments and assessments provided for in Resolution TCE-ES No. 300/2016. The research is documentary and case study, applying Pearson correlation and multiple regression techniques. Data were collected from cases judged from January 2017 to March 2019. In the study, evidence was obtained that the adoption of computerized systems of analysis and time management; the nature and outcome of the judgment of the proceedings; the authority or jurisdictional entity; In addition to the cabinet structure, political origin and time in the judiciary act directly on procedural speed.

**Keywords:** Court of Auditors. Celerity in External Control. Results Management. Performance Management.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho, tendo como fundamentação a gestão por resultados – GpR, consiste em verificar quais as variáveis que promovem a celeridade processual, utilizando como parâmetro os prazos praticados nos julgamentos e nas apreciações previstos na resolução TC nº 300/2016. Para tanto, foi realizado estudo no período de janeiro de 2017 até março de 2019, sendo a análise composta por 1.738 processos e 29.546 dados analisados no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCE-ES.

O tema mostra sua relevância após se verificar a carência de estudos focados em GpR na área pública, mormente no que tange aos Tribunais de Contas, conforme estudos de PORPINO e STEFANI (2014), em que avalia o controle de resultados adotados no plano de aceleração de crescimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; SILVESTRE e ARAÚJO (2009), que analisam a GpR por meio do Tableau de Bord nos hospitais do setor público de Portugal; Diniz, Filho, Dieng e Santana (2006), que obtiveram evidências empíricas sobre a GpR no Estado da Paraíba; além de Gomes, Lopes, Zancan,

Neto, Costa, Dantas e ATAÍDE (2017), que analisaram as variáveis correlacionadas com a produtividade de juízes do Estado de Minas Gerais e, ABRAMO (2010) que definiu método de medição de tempo para medir desempenho de ministros do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, o TCE-ES, previu no Planejamento Estratégico 2016-2020, dentre seus objetivos, um referente ao exercício do controle externo com celeridade, ou seja, buscou-se proporcionar o julgamento e a apreciação tempestiva dos processos de contas e de fiscalização em trâmite na Corte de Contas, a fim de impingir maior eficiência, eficácia e efetividade nas decisões. Nesse contexto foi editada a resolução TC nº 300/2016 que estabeleceu prazos e metas para cumprimento do objetivo estratégico.

No contexto das casas julgadoras, como no caso dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais de Contas, a celeridade na análise processual, que diz respeito ao tempo que os tribunais demoram para atingir suas decisões (ABRAMO, 2010), é obtida com a duração razoável do processo, conceito este trazido no bojo do inc. LXXVIII, art. 5º da Constituição Federal, assegurando a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Assim, o julgamento e a apreciação de processos no tribunal de contas somente se tornam sustentáveis quando são mensuráveis os prazos processuais aceitáveis como razoáveis para que sejam alcançados a eficiência, a eficácia e a efetividade na administração pública (Brulon, Falcão Vieira e Darbilly, 2013).

Nesse diapasão, os princípios debatidos por Brulon, Falcão Vieira e Darbilly (2013) devem ser aplicados aos Tribunais de Contas na medida em que: a) eficiência – a redução no tempo de tramitação processual impacta em redução de custos operacionais. b) eficácia – cumprimento de metas relativas aos prazos processuais. c) efetividade – entrega do julgamento e da apreciação dos processos no tempo certo e no momento oportuno, gerando a possibilidade de se promover a salvaguarda dos recursos públicos fiscalizados pelos tribunais de contas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A gestão orientada para resultados (GpR) identifica, no modelo de PORPINO e STEFANI (2014), requisitos importantes para o atingimento de metas: meritocracia na formação de equipe gestora, apoio da alta gestão, autonomia

para tomada de decisão, diversidade, comprometimento da equipe, comunicação estratégica e acompanhamento e controle.

No casos dos Tribunais de Contas e dos Tribunais de Justiça, pode-se dizer que a política pública que atenda à gestão por resultados possui foco no resolução processual no menor tempo possível, retornando para a sociedade a solução do litígio no tempo certo, pois os programas de governo devem perseguir metas com potencial de gerar valor público (MOORE, 1995).

Nesse contexto, o atingimento de metas abarca tanto aspectos políticos, ligados à governabilidade, quanto econômicos e administrativos, que são correlatos à governança (BRESSER-PEREIRA, 2015). Ademais, não obstante a existência de outros fatores subjetivos (consistência, inclinações ideológicas, fatores políticos, fatores econômicos, contaminação por corrupção, dentre outras), no plano objetivo torna-se necessário medir tempo como medida de desempenho de tribunais (ABRAMO, 2010).

Assim, a criação de indicadores de desempenho, que visam o atingimento de cumprimento de prazos estabelecidos, almejam incrementar a busca por resultados (CORRÊA, 2007).

Dessa forma, o arcabouço teórico discorre desde a implantação no novo modelo gerencial na administração pública, com enfoque em resultado, destacando, dentre seus aspectos, o atingimento de metas e o desempenho.

Na vertente da GpR, (PORPINO e STEFANI, 2014) os resultados indicaram que para a implantação eficiente da GpR, são necessários requisitos elementares que abarcam meritocracia, apoio da alta gestão, autonomia na tomada de decisões, diversidade, comprometimento de equipe, comunicação estratégica e acompanhamento e controle.

Ainda sobre GpR, SILVESTRE e ARAÚJO (2009) apresentaram estudo sobre uso da ferramenta Tableau de Bord – TdB como instrumento de medição de desempenho adotado em trinta e um hospitais públicos portugueses.

O referido artigo possui objetivo geral de conhecer o impacto do Tableau de Bord nos anos de 2003 a 2005, influenciado pelas variáveis (internamento e cirurgia ambulatorial, consultas externas, urgência, internamento e bloco operatório), ou subunidades de produção, dos hospitais. Procurou saber se o

tipo de hospital, se especialista ou generalista, influência o Indicador Global de Eficiência – IGE, analisando, também, a relação que se estabelece entre a densidade populacional e o IGE.

As conclusões foram de que não se pôde afirmar que existe uma melhoria do IGE decorrente do uso do TdB; contudo, a eficiência organizacional é influenciada pelo grau de heterogeneidade da entidade e pela densidade populacional, demonstrando que maior densidade populacional e quanto mais generalista for o hospital haverá maior nível de eficiência.

Em outro artigo DINIZ *et al.* (2006), há obtenção de evidências empíricas sobre a GpR no Estado da Paraíba ao se avaliar a percepção de gestores públicos de três entes federados, acerca de GpR aplicada à administração pública.

Com o objetivo de verificar se existe congruência de percepção sobre GpR entre os gestores públicos nos três entes federativos, os autores demonstraram estatisticamente que: gestores municipais e estaduais foram mais taxativos em concordar com os princípios da GpR; na visão dos gestores das três esferas, os servidores não associam os princípios da GpR a comportamentos de gestão diferentes dos tradicionais; os princípios da GpR não sofrem rejeição pelos gestores das três esferas; as pessoas são mais motivadas pelo poder do que por objetivos.

Adentrando à seara dos tribunais, GOMES *et al.* (2017) apresentam variáveis correlacionadas com a produtividade de juízes de primeira instância da justiça do Estado de Minas Gerais, objetivando explicar o que influencia a produtividade de juízes.

Os resultados encontrados demonstram que a quantidade de funcionários de suporte e o aumento da carga de trabalho dos juízes, confirmando os estudos de BEENSTOCK e HAITOVSKY (2004); ROSALES-LOPEZ (2008); DIMITROVA-GRAZI (2010); EL-BIALY (2011) e CASTRO (2011), impactando positivamente na produtividade do juiz. Além disso, há evidência de que o tempo na magistratura tende a diminuir a produtividade, com a realização de menos audiências.

Ainda sobre aumento de carga de trabalho e produtividade do juiz, cabe destacar recente estudo de GOMES, GUIMARÃES e AKUTSU (2017), os quais corroboraram essa hipótese, indicando que o aumento da carga de trabalho gera aumento na carga de sentenças e audiências.

Já as variáveis relativas à quantidade de juízes de suporte, tempo na entrância e tempo na magistratura não demonstraram correlação com o aumento de produtividade, sendo que esta última variável apresentou correlação negativa, demonstrando que a produtividade dos juízes tende a diminuir, realizando menos audiências.

Na esteira da medição de desempenho, ABRAMO (2010), a fim de preencher lacuna sobre a capacidade de o sistema judicial prestar o serviço com celeridade em confronto com a demora na resolução da lide em tempo certo, propôs um modelo de medição de tempo para fins de monitoramento de desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Não obstante a apresentação do modelo de ABRAMO (2010), este aborda somente a medição de tempo desde a distribuição do processo ao ministro até seu julgamento, ou seja, não segrega as medições em etapas, além de não abordar aspectos qualitativos.

Assim, procurando preencher as proposições de pesquisas futuras de que os requisitos de GpR devem ser ratificados em gerenciamento de projetos vultosos e especiais (PORPINO e STEFANI, 2009), bem como da necessidade de se medir objetivamente o tempo processual (ABRAMO, 2010), de se avaliar outras variáveis da GpR e seu impacto no setor público (SILVESTRE e ARAÚJO, 2009), além de se identificar variáveis que afetam a celeridade da prestação jurisdicional (GOMES, LOPES, ZANCAN, NETO, COSTA, DANTAS e ATAÍDE. 2017), apresentam-se as seguintes hipóteses para se avaliar quais variáveis afetam a celeridade dos processos do TCE-ES: H1 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela utilização de sistemas informatizados ou de controle; H2 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela natureza e resultado de julgamento do processo; H3 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela autoridade ou entidade jurisdicionada; H4 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela estrutura de gabinete do magistrado de contas (Conselheiro), origem política e tempo de magistratura.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa adotada é de caráter descritivo, aplicada no TCE-ES, com abordagem quantitativa, utilizando-se dos procedimentos de pesquisa

documental e de estudo de caso, Gerhardt e Silveira (2009), momento em que verifica-se a respeitabilidade ao rito proposto nas normas, comparando o mapeamento dos prazos previstos nestas, conforme Tabela 1, com os efetivamente realizados, dados esses coletados junto ao sistema e-tcees, que é o sistema que controla a movimentação processual.

**TABELA 1 - PRAZOS PROCESSUAIS EM DIAS<sup>1</sup>**

Prestação de Contas Anual do Governador do Estado	60
Prestação de Contas Anual de Prefeito	730
Prestação de Contas das Câmaras Municipais, Tribunal de Justiça, Ministério Público Estadual e Assembleia Legislativa	548
Demais prestações de contas anuais	640
Tomada de Contas Especial	330
Fiscalizações	540

Fonte: Constituição do Estado do ES, LC ES nº 621/2012 e Res. TCE-ES 261/2013 e 300/2016.

Nota: Elaboração própria

Realizadas as etapas supramencionadas, será efetivada a análise descritiva, o teste de correlação de Pearson e a regressão múltipla com as variáveis dispostas na Tabela 2 para verificação das hipóteses que versam sobre a afetação da celeridade processual pela utilização de sistemas informatizados ou de controle, pela natureza e resultado de julgamento do processo e em decorrência da autoridade ou da entidade jurisdicionada, além da estrutura de gabinete do magistrado de contas, origem política e tempo magistratura.

**TABELA 2 - VARIÁVEIS QUE PODEM AFETAR A CELERIDADE PROCESSUAL**

Hip.	Variável	Descrição
Variável dependente	Tramitação	Tempo de tramitação: Número de dias de tramitação do processo, passando pelo juízo de admissibilidade do relator, relatório técnico, instrução técnica inicial, decisão monocrática do relator, instrução técnica conclusiva, parecer do MP, análise de defesa oral, voto do relator até o julgamento/apreciação do processo no colegiado.

<sup>1</sup> Prazos em dias: utilizado tempo de 30 dias por mês, exceto nos casos em que há data de recebimento, momento em que serão computados 30 ou 31 dias conforme o mês de referência.



Hip.	Variável	Descrição
H1	Movimentação	Movimentação: número que indica a quantidade de vezes que o processo foi movimentado no sistema e- tcees.
	Peças	Peças: número de peças processuais inseridas nos autos, não considerados despachos de mero expediente.
	Res300	Resolução TC nº 300/2016: variável <i>dummy</i> em que 1 representa se o processo foi julgado/apreciado na vigência da resolução TC nº 300/2016 e 0 para aqueles processos não cobertos pela vigência desta resolução.
	Sistemas Informatizados	Sistema de Análise: variável <i>dummy</i> em que 1 representa o uso de sistemas informatizados na análise de alguma fase processual e 0 para os casos em que toda a análise processual ocorreu sem intervenção de sistemas.
H2	Resultado do Julgamento	Julgamento/apreciação: variável <i>dummy</i> em que 1 representa a regularidade/aprovação (processos julgados pela regularidade e regularidade com ressalva, apreciados pela aprovação e apreciação com ressalva, além de processos prescritos, sem apreciação de mérito, com determinações, com recomendações ou com decisão de arquivamento) e 0 a irregularidade e/ou rejeição dos processos (inclusos, também, os processos de contas mensais e bimestrais, de fiscalização e de tomada de contas especial que subsidiam a Prestação de Contas Anual do Governador).
	PCA Governador	Natureza do processo 1: variável <i>dummy</i> em que 1 representa processo de Prestação de Contas Anual do Governador (inclusos, também, os processos de contas mensais e bimestrais, de fiscalização e de tomada de contas especial que subsidiam a Prestação de Contas Anual do Governador) e 0 para os demais processos.
	PCA Prefeitos	Natureza do processo 2: variável <i>dummy</i> em que 1 representa processo de Prestação de Contas Anual do Prefeito (inclusos, também, os processos mensais e bimestrais, de fiscalização e de tomada de contas especial que subsidiam a Prestação de Contas Anual do Prefeito) e 0 para os demais processos.
	PCA Gestores	Natureza do processo 3: variável <i>dummy</i> em que 1 representa processo de Prestação de Contas Anual dos demais gestores sob a jurisdição do TCE-ES, não compreendidos aqueles já relacionados no PCA Governador e PCA Prefeitos, e 0 para os demais processos.
	Tomada de Contas Especial - TCE	Natureza do processo 4: variável <i>dummy</i> em que 1 representa processo de Tomada de Contas Especial e 0 para os demais processos.
	Fiscalização	Natureza do processo 5: variável <i>dummy</i> em que 1 representa processo de Fiscalização e 0 para os demais processos.

Hip.	Variável	Descrição
H3	Jurisdicionado	Jurisdicionado: variável <i>dummy</i> em que 1 representa os jurisdicionados estaduais e 0 para os jurisdicionados municipais.
	Autoridade	Autoridade: variável <i>dummy</i> em que 1 representa os processos em que são responsabilizados: Governador, Prefeitos, Procurador Chefe do Ministério Público Estadual, Presidente do Poder Judiciário, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, Presidentes de Câmaras Municipais, Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Vice Governador, Secretários de Estado, Procurador Chefe da Procuradoria Geral do Estado, Diretor do BANESTES, Diretor do BANDES, Diretor da CESAN e Defensor Público Geral do Estado. Os demais ordenadores julgados serão identificados com a variável 0.
H4	Servidores em Gabinete	Número de servidores em gabinete: representa o total de servidores à disposição do gabinete do Conselheiro.
	Audidores em Gabinete	Número de auditores de controle externo: representa o total de servidores de carreira exclusiva do TCE-ES à disposição do gabinete do Conselheiro.
	Origem Política	Origem política do Conselheiro: variável <i>dummy</i> em que 1 representa os Conselheiros que já exerceram mandato em cargo eletivo e 0 para os conselheiros que não exerceram mandato em cargo eletivo.
	Tempo na Magistratura	Tempo do Conselheiro no TCE-ES: representa o tempo em dias desde a posse do Conselheiro no TCE-ES até final do período abrangido no estudo.

Fonte: TCE-ES.

Nota: Elaboração própria.

Dessa forma, o modelo de regressão múltipla será assim conforme fórmula 1:

$$\text{Tramitação} = \beta_0 + \beta_1 \text{Movimentação} + \beta_2 \text{Peças} + \beta_3 \text{Res300} + \beta_4 \text{SistInformatizados} + \beta_5 \text{Julgameto} + \beta_6 \text{PCAGovernador} + \beta_7 \text{PCAPrefeitoa} + \beta_8 \text{PCAGestores} + \beta_9 \text{TCE} + \beta_{10} \text{Fiscalização} + \beta_{11} \text{Jurisdicionado} + \beta_{12} \text{Autoridade} + \beta_{13} \text{Servidores} + \beta_{14} \text{Audidores} + \beta_{15} \text{Origem} + \beta_{16} \text{TempoMagistratura} + E (1)$$

Importante destacar, conforme análise da correlação, que será excluído do modelo a variável relativa ao uso de sistemas informatizados (SistInformatizado), haja vista que apresenta correlação muito forte com resolução TC nº 300/2016 (Res300), ou seja, o escore desta variável pode ser determinado exatamente pelo valor daquela.

Os dados coletados são referentes aos processos apreciados/julgados entre janeiro de 2017 e março de 2019.

Ademais, observando a natureza dos processos descrita no art. 51 da Lei Orgânica do TCE-ES, a coleta de dados realizar-se-á somente nos processos cujos prazos são controlados pela Resolução TCE-ES nº 300/2016, ou seja, processos de contas e de fiscalização, não abrangendo os processos de consulta e, dentre aqueles de fiscalização, excluídos os processos de registro de atos de pessoal, bem como aqueles inerentes aos recursos.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir do modelo proposto segue a análise demonstrando quais e de que forma as variáveis que atuam no controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo interferem na celeridade processual.

A análise do modelo de regressão foi realizada para testar as hipóteses da pesquisa, que são: H1 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela utilização de sistemas informatizados ou de controle; H2 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela natureza e resultado de julgamento do processo; H3 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela autoridade ou entidade jurisdicionada; H4 - A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela estrutura de gabinete do magistrado de contas (Conselheiro), origem política e tempo magistratura.

Na Tabela 3, já excluída a variável de uso de sistemas informatizados (SistInformatizada) que apresenta correlação muito forte com a resolução TC nº 300/2016 (Res300), apresenta-se a regressão proposta e as análises de cada uma das hipóteses suscitadas:

**TABELA 3 - MODELO DE REGRESSÃO**

Tramitacao	Coef.	Std.	Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Movimentacao	23.4935	.7684673	30.57	0.000	21.98628	25.00073
Pecas	-4.612362	.3733856	-12.35	0.000	-5.344699	-3.880025
Res300	-341.7076	44.90283	-7.61	0.000	-429.7774	-253.6378

Tramitacao	Coef.	Std.	Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Resultado do Julgamento	190.221	52.50803	3.62	0.000	87.23478	293.2073
PCAGovernador	-344.8824	429.0651	-0.80	0.422	-1186.426	496.6613
PCAPrefeito	-107.8288	79.65296	-1.35	0.176	-264.0555	48.39797
PCAGestores	109.9701	69.14318	1.59	0.112	-25.64338	245.5836
TCE	0	(omitted)				
Fiscalizacao	613.7863	73.30256	8.37	0.000	470.0149	757.5577
Jurisdicionado	72.99007	43.80096	1.67	0.096	-12.9186	158.8988
Autoridade	-8.13353	41.93864	-0.19	0.846	-90.38956	74.1225
Servidores	17.52363	12.1438	1.44	0.149	-6.294524	41.34179
Auditores	-35.70319	13.98984	-2.55	0.011	-63.14205	-8.264.323
Origem	-432.541	75.8566	-5.70	0.000	-581.3218	-283.7602
Tempo Magistratura	-.1251008	.0257412	-4.86	0.000	-.1755881	-.0746136
_cons	795.4929	190.8813	4.17	0.000	421.1092	1169.877

Fonte: Elaborada com uso do software Stata/SE 13.0.

#### 4.1 Hipótese 1: A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela utilização de sistemas informatizados ou de controle

Para inferir se a celeridade processual é afetada pela utilização de sistemas informatizados ou de controle, o modelo trabalha com as variáveis de número de vezes que o processo foi movimentado no sistema e-tcees (Movimentação), de número de peças insertas nos autos (Peças) e de processos julgados ou apreciados no período de vigência da resolução TC n. 300/2016 (Res300).

Na variável de movimento processual entre setores (Movimentação), observa-se, com significância de 95%, que a cada vez que ocorre a movimentação de processo entre setores há indicativo de aumento médio de 23 dias no tempo total de tramitação do processo.

A análise no TCE-ES buscou preencher algumas lacunas apontadas no trabalho de GOMES, LOPES, ZANCAN, NETO, COSTA, DANTAS e ATAÍDE (2017), que são a baixa produção de estudos na área de desempenho e a investigação de mais

variáveis do modelo. No caso apresentamos a variável referente à quantidade de vezes em que o processo foi movimentado de um setor para outro (Movimentação).

Na variável de quantidade de peças processuais inseridas (Peças), observa-se, com significância de 95%, que a cada peça acostada aos autos, ou seja, cada relatório técnico, parecer do Ministério Público junto ao TCE-ES, voto do Conselheiro Relator, defesa ou outras peças, há indicativo de redução média de 4 dias no tempo total de tramitação do processo.

O resultado obtido corrobora GOMES, LOPES, ZANCAN, NETO, COSTA, DANTAS e ATAÍDE (2017); GOMES, GUIMARÃES e AKUTSU (2017); BEENSTOCK e HAITOVSKY (2004); Rosales-Lopez (2008); Dimitrova-Grajzl (2012); El-Bialy (2011) e Castro (2011), os quais apresentam que quanto maior o volume de trabalho, maior a celeridade, fato que demonstra que a pressão decorrente do aumento do volume de processos gera, por via direta, o aumento de celeridade.

Na variável de processos julgados ou apreciados no período de vigência da resolução TCE-ES nº 300/2016 (Res300), observa-se, com significância de 95%, que a entrada em vigor da resolução gerou impacto na redução do tempo médio de tramitação processual 341 dias ano.

Na utilização de indicadores de desempenho, em ambos períodos constata-se que a existência de mecanismo de padronização de metas (Resolução TCE-ES nº 300/2016) influencia positivamente na redução da tramitação dos processos, corroborando Rosales-Lopes (2008), mas contrariando o trabalho de Silvestre e Araújo (2009), em que os autores evidenciam que a medição de desempenho e a utilização de indicadores não aumentam o desempenho da organização.

Assim, a hipótese de que a celeridade processual é afetada pelos sistemas informatizados ou de controle é confirmada por meio das variáveis de movimentação processual (Moviment), número de peças processuais (Peças) e entrada em vigor da resolução TCE-ES nº 300/2016 (Res300), ou seja, quase todas as variáveis do modelo geram reflexos no tempo de tramitação do processo no TCE-ES.

Cabe ressaltar que não foi testada no modelo a variável de uso de sistemas informatizados (SistInformatizados), haja vista a correlação muito forte com a resolução TCE-ES nº 300/2016 (Res300), o que indica que o escore desta variável pode ser determinado exatamente pelo valor daquela.

## 4.2 Hipótese 2: A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela natureza e resultado de julgamento do processo

Para inferir se a celeridade processual é afetada pela natureza e resultado de julgamento do processo, o modelo trabalha com as variáveis de julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalvas e apreciação pela aprovação ou aprovação com ressalvas (ResultadoJulgamento), além de processos por natureza, sendo prestação de contas anual de Governador (PCAGovernador), prestação de contas anual de prefeito (PCAPrefeitos), prestação de contas anual dos demais gestores (PCAGestores), bem como das variáveis de processos de tomada de contas especial (TCE) e os de fiscalização (Fisc).

Na variável julgamento/apreciação (ResultadoJulgamento) observa-se, com significância de 95%, que nos processos em que houve julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalvas e apreciação pela aprovação ou aprovação com ressalvas, há impacto negativo na tramitação processual, com aumento do tempo médio 190 dias.

Para processos de fiscalização (Fiscalização), observa-se, com significância de 95%, que nesses processos há aumento médio do tempo de tramitação em 613 dias.

As variáveis de prestações de contas anual do Governador (PCAGovernador), de prefeitos (PCAPrefeitos) e de demais gestores (PCAGestores), além dos processos de tomada de contas especial (TCE) não apresentaram resultados estatísticos relevantes.

Dessa forma, a hipótese de que a celeridade processual é afetada pela natureza e pelo resultado de julgamento do processo é confirmada, em parte, pelas variáveis julgamento/apreciação (Julgamento) e pelos processos de fiscalização (Fiscalização).

Na análise de desempenho aplicada ao TCE-ES, buscou-se ratificar o modelo, como proposto por Silvestre e Araújo (2009), no que tange à heterogeneidade, certificando-se que há influência dessa variável no desempenho do órgão público, fato corroborado somente pela variável dos processos de fiscalização (Fiscalização). Tal fato vai ao encontro dos autores Micevska e Hazra (2004) e Castro (2011).

Não apresentaram resultados significantes que corroborassem o modelo as variáveis relativas aos processos de prestações de contas anual do Governador (PCAGovernador), de prefeitos (PCAPrefeitos) e de demais gestores (PCAGestores), além dos processos de tomada de contas especial (TCE).

### **4.3 Hipótese 3: A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela autoridade ou entidade jurisdicionada**

Para inferir se a celeridade processual é afetada pela autoridade ou entidade jurisdicionada, o modelo trabalha com as variáveis que representam processos relativos aos jurisdicionados estaduais (Jurisdicionado) e aqueles em que são responsabilizadas as seguintes autoridades: Governador, Prefeitos, Procurador Chefe do Ministério Público Estadual, Presidente do Poder Judiciário, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, Presidentes de Câmaras Municipais, Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Vice-Governador, Secretários de Estado, Procurador Chefe da Procuradoria-Geral do Estado, Diretor do Banestes, Diretor do Bandes, Diretor da Cesan e Defensor Público Geral do Estado (Autoridade).

Na variável que representa os processos relativos aos jurisdicionados estaduais (Jurisdicionado), observa-se, com significância de 95%, que o fato de o processo ser relativo a um jurisdicionado estadual gera, em média, aumento no trâmite processual de 72 dias.

Nos processos em que são responsabilizadas as autoridades: Governador, Prefeitos, Procurador Chefe do Ministério Público Estadual, Presidente do Poder Judiciário, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, Presidentes de Câmaras Municipais, Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Vice-Governador, Secretários de Estado, Procurador Chefe da Procuradoria-Geral do Estado, Diretor do Banestes, Diretor do Bandes, Diretor da Cesan e Defensor Público Geral do Estado (Autoridade), não se observa, para essa variável, evidência estatística significativa para o estudo.

Dessa forma, a hipótese de que a celeridade processual é afetada pela autoridade ou entidade jurisdicionada é confirmada, em parte, pela variável de que o processo é menos célere quando há jurisdicionado estadual (Jurisdicionado) envolvido.

Assim, a análise corrobora Gomes e Guimarães (2013), ao afirmarem que a dimensão de autonomia é variável válida no estudo da celeridade. Esse fato é verificado no maior dispêndio de tempo nas análises processuais que envolvem jurisdicionados estaduais.

#### **4.4 Hipótese 4: A celeridade processual no TCE-ES é afetada pela estrutura de gabinete do magistrado de contas (Conselheiro), origem política e tempo magistratura**

No que tange à quarta hipótese, foram agregadas variáveis intrínsecas ao magistrado de contas, sendo estudadas a quantidade de servidores em gabinete de Conselheiro (Servidores), a quantidade de auditores de controle externo em gabinete de Conselheiro (Auditores), a origem política do Conselheiro (Origem) e o tempo do Conselheiro no TCE-ES (TempoMagistratura).

Na variável da quantidade de auditores de controle externo em gabinete do Conselheiro (Auditores), os quais representam a carreira típica de estado, conforme Lei nº 622/2012, observa-se, com significância de 95%, que nos gabinetes de Conselheiro em que há presença de auditores de controle externo, há impacto positivo na tramitação processual, com redução do tempo médio de 35 dias de tramitação processual.

Na variável da origem política do Conselheiro (Origem) observa-se, com significância de 95%, que nos processos em que o julgador que já exerceu algum mandato eletivo ocasiona um impacto positivo na celeridade processual de 432 dias.

Na variável relativa ao tempo do Conselheiro no TCE-ES (TempoMagistratura) observa-se, com significância de 95%, que o tempo de serviço do Conselheiro no TCE-ES impacta positivamente na celeridade processual, com redução média de 0,12 dias no trâmite processual.

Dessa maneira, a hipótese de que a celeridade processual no TCE-ES é afetada pela estrutura do gabinete do Conselheiro, origem política e tempo de magistratura é corroborada pelas variáveis de número de auditores de controle externo em gabinete de Conselheiro (Auditores), origem política do Conselheiro (Origem) e termo de magistratura do Conselheiro no TCE-ES (TempoMagistratura).

Conforme análise efetivada, o modelo apresentado consegue explicar em 63,13% ( $R^2$  no período analisado) as variáveis apresentadas, as quais mostraram-



se significantes para movimentação processual (Movimentação), número de peças processuais (Peças), Resolução TCE-ES nº 300/2016 (Res300), resultado do julgamento/apreciação do processo (Resultado do Julgamento), processo de fiscalização (Fiscalização), entidade jurisdicionada (Jurisdicionado), número de Auditores de Controle Externo em gabinete de Conselheiro (Auditores), origem política do Conselheiro (Origem) e tempo do Conselheiro no exercício da magistratura no TCE-ES (Tempo Magistratura).

Não foi possível no modelo demonstrar, com significância estatística, que as variáveis de processos de prestação de contas anual de Governador (PCAGovernador), de Prefeito (PCAPrefeito) e dos demais Gestores (PCAGestores), além das variáveis de processo de tomada de contas especial (TCE), autoridades responsabilizadas no processo (Autoridades) e número de servidores em gabinete de Conselheiro (Servidores).

No caso do TCE-ES, dentre as dezessete variáveis propostas, foram identificadas nove que impactam na celeridade do processo e, por conseguinte, no desempenho da entidade e na apreciação/julgamento tempestivo das demandas.

Abramo (2010) apresenta um modelo de medição de tempo para o Supremo Tribunal Federal (STF), haja vista a necessidade do uso desse indicador como fator de desempenho dos tribunais.

A capacidade de o sistema judicial prestar o serviço com celeridade em confronto com a demora na resolução da lide no tempo certo é questão primordial a ser debatida.

Nessa esteira, não obstante a apresentação do estudo de ABRAMO (2010), o qual somente mede o tempo da distribuição do processo até seu julgamento, o estudo efetuado TCE-ES propõe, além da medição de tempo, a identificação de variáveis e seus respectivos impactos na celeridade processual.

Como resultado, há o preenchimento de proposta do trabalho de Abramo (2010), que trata de evidenciar quais processos de determinada classe demoram mais tempo para serem concluídos. Isto porque, no caso do TCE-ES, foi possível mapear qual natureza de processo consome mais tempo, sendo identificados processos de fiscalização (Fiscalização).

No estudo do TCE-ES, buscou-se abordar, ainda, a proposição de Silvestre e Araújo (2009) de que a gestão por desempenho fosse analisada em programa de

governo de grande vulto. No caso em tela o programa intitulado 0540 – Controle Externo da Gestão de Recursos Públicos do TCE-ES, cujo objetivo é orientar e controlar a gestão de recursos públicos em benefício da sociedade

Uma das ações do programa é o projeto de gestão do planejamento estratégico, cuja unidade de medida é o planejamento estratégico gerido, no valor previsto de R\$ 1.958.074,00, sendo que um dos objetivos do planejamento estratégico é aquele ligado à tempestividade na apreciação/julgamento de processos.

Destarte, guardadas as devidas peculiaridades relativas às variáveis estudadas, corrobora-se o mesmo resultado, ou seja, a identificação de quais variáveis geram reflexos no desempenho da entidade

Nesse contexto (Tabela 4) é possível afirmar que são corroboradas as quatro hipóteses, haja vista que as variáveis testadas afetam a celeridade processual, restando confirmado que a utilização de sistemas informatizados ou de controle, a natureza e resultado de julgamento do processo, a autoridade ou entidade jurisdicionada, além da estrutura de gabinete, origem política e tempo de magistratura são hipóteses válidas que geram reflexos na celeridade do processo no TCE-ES.

**TABELA 4 - DEMONSTRATIVOS DAS VARIÁVEIS ANALISADAS**

Hip.	Variável	Impacto
H1	Movimentação	Há significância
	Peças	Há significância
	Res300	Há significância
	SistInformatizado	Não detectado
H2	ResultadodoJulgametno	Há significância
	PCAGovernador	Não detectado
	PCAPrefeito	Não detectado
	PCAGestores	Não detectado
	TCE	Não detectado
	Fiscalização	Há significância
H3	Jurisdicionado	Há significância
	Autoridade	Não detectado
H4	Jurisdicionado	Não detectado
	Audidores	Há significância
	Origem	Há significância
	TempoMagistratura	Há significância

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública executada pelos Tribunais de Contas é de relevância para o controle dos recursos públicos e da sua correta aplicação, promovendo por via indireta o atendimento das necessidades de bens e serviços para a sociedade.

Contudo, a efetividade da atuação das Cortes de Contas poderá ocorrer se for adotada como medida de governança a busca pelo atingimento de metas, que podem ser obtidas por meio da GpR e de aferição de desempenho.

Nesse contexto, a medição e a análise de variáveis que impactam no tempo dispendido na apreciação/julgamento de processos tornam-se imprescindíveis para que o processo seja resolvido num período razoável, proporcionando decisões mais efetivas para a sociedade.

Destarte, ao se analisarem as variáveis que impactam na celeridade processual, é possível apresentar ao gestor fatores que influenciam na falta de efetividade da entidade por ausência de uma decisão proferida no tempo certo para resolução da lide.

No caso do TCE-ES foi possível afirmar que são corroboradas as quatro hipóteses estudadas, haja vista que as variáveis testadas afetam a celeridade processual.

Sendo assim, foi confirmado que movimentação processual (Movimentação), número de peças processuais (Peças), resolução TCE-ES nº 300/2016 (Res300), resultado do julgamento/apreciação do processo (ResultadoJulgamento), processo de fiscalização (Fiscalização), entidade jurisdicionada (Jurisdicionado), número de Auditores de Controle Externo em gabinete de Conselheiro (Auditores), origem política do Conselheiro (Origem) e tempo do Conselheiro no exercício da magistratura no TCE-ES (TempoMagistratura) são hipóteses válidas que geram reflexos na celeridade do processo no TCE-ES.

A hipótese relativa à utilização de sistemas informatizados ou de controle é confirmada pelas variáveis de movimentação processual (Moviment), número de peças processuais (Peças) e entrada em vigor da resolução TCE-ES nº 300/2016 (Res300), ou seja, quase todas as variáveis do modelo geram reflexos no tempo de tramitação do processo no TCE-ES.

A hipótese relativa à natureza e ao resultado do julgamento do processo é confirmada pelas variáveis julgamento/apreciação (Julgamento) e processos de fiscalização (Fiscalização).

A hipótese relativa à autoridade ou entidade jurisdicionada é confirmada pela variável de entidade jurisdicionada estadual (Jurisdicionado) envolvida na análise.

A hipótese relativa à estrutura de gabinete do magistrado de contas (Conselheiro), à origem política e ao tempo magistratura é confirmada pelas variáveis de número de Auditores de Controle Externo (Auditores), origem política do Conselheiro (Origem) e tempo de magistratura do Conselheiro no TCE-ES (TempoMagistratura).

Dos resultados, cabe ressaltar que a análise, por envolver aspectos quantitativos, não alcançou fatores outros que possam comprometer o estudo e por consequência os resultados obtidos. Em face disso, sugere-se que em pesquisas futuras sejam abordados aspectos qualitativos que envolvam a análise processual, haja vista a complexidade e a variedade das matérias tratadas nos Tribunais de Contas.

Ademais, podem ser abordados quesitos referentes à influência de fatores políticos, como o partido de origem, e econômicos, como já exposto por Abramo (2010) e Bresser-Pereira (2015), elementos esses que também possuem o condão de gerar reflexos na celeridade processual. Como exemplo, podemos citar a inclinação ideológica, a ascendência política partidária dos membros das Cortes de Contas e a formação acadêmica dos Auditores e dos Conselheiros.

Inobstante a ausência de pesquisas sobre variáveis qualitativas, sugere-se, ainda, que sejam estudadas outras variáveis quantitativas não abordadas no modelo, quais sejam: número de servidores na área técnica, tempo de experiência na área de controle e quantidade de treinamentos por servidor.

Por fim, espera-se que a medição de desempenho possa ser implantada, testada e aprimorada em outros Tribunais de Contas ou Tribunais de Justiça, para que se obtenham mais dados que possibilitem análises futuras de comparabilidade de desempenho e de efetividade das decisões emanadas pelas Cortes de Contas para a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Claudio Weber. Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 2, p. 423-441, 2010.

BEENSTOCK, Michael; HAITOVSKY, Yoel. Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? **International Review of Law and Economics**, v. 24, n. 3, p. 351-369, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jul. 2019

BRULON, Vanessa; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DARBILLY, Leonardo. Choque de gestão ou choque de racionalidades?: o desempenho da administração pública em questão. **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, v. 19, n. 1, p. 1-34, 2013.

CASTRO, Alexandre Samy de. Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil. **Texto para discussão IPEA**, Brasília, n. 1609, abr. 2011. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1609.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1609.pdf). Acesso em: 16 jul. 2019.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de administração Pública-RAP**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Court caseload management: the role of judges and administrative assistants. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 5, p. 648-665, 2017.

DIMITROVA-GRAJZL, Valentina et al. Court output, judicial staffing, and the demand for court services: Evidence from Slovenian courts of first instance. **International Review of Law and Economics**, v. 32, n. 1, p. 19-29, 2012.

DINIZ, Josedilton A. et al. Gestão por resultados na administração pública: a visão dos gestores dos três entes federativos brasileiro. In: ENCONTRO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 22-24 nov. 2006. **Anais**. São Paulo: ANPAD, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG360.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

EL-BIALY, Nora. Measuring judicial performance: the case of Egypt. **German Working Papers in Law and Economics**, v. 2011, n. 1, p. 14, 2011.

ESPÍRITO SANTO. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Espírito Santo. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf). Acesso em: 16 jul. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 622, de 8 de março de 2012. Institui a modalidade de remuneração por subsídio e o Plano de Carreira para os servidores ocupantes do cargo de Controlador de Recursos Públicos do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, o qual passa a ser denominado de Auditor de Controle Externo. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, n. 23.221, p. 19-22, 9 mar. 2012. Disponível em: <http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/#/p:9/e:756?find=lei%20complementar%20621>. Acesso em: 16 jul. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 621, de 8 de março de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, n. 23.221, p. 1-19, 9 mar. 2012. Disponível em: <http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/#/p:9/e:756?find=lei%20complementar%20621>. Acesso em: 16 jul. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Planejamento estratégico: 2016-2020**. Vitória: TCE. 2016. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/PlanoEstrategico2ED-TCEES-2016-2020.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 261, de 4 de junho de 2013. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial dos Poderes do Estado: Municipalidades e outros: Anexo**, Vitória, n. 23.523, p. 1-28, 7 jun. 2013. Disponível em: [file:///C:/Users/T-Gamer/Downloads/diario\\_oficial\\_2013-06-07\\_completo.pdf](file:///C:/Users/T-Gamer/Downloads/diario_oficial_2013-06-07_completo.pdf). Acesso em: 16 jul. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 235, de 3 de abril de 2012. Dispõe sobre a constituição e gestão de projetos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, p. 20-22, 4 abr. 2012. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Res235-Gest%C3%A3o-Projetos-1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. id/496874, 2007.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Court caseload management: the role of judges and administrative assistants. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 5, p. 648-665, 2017.

HAZRA, Arnab K.; MICEVSKA, Maja B. The problem of court congestion: evidence from Indian lower courts. **ZEF Discussion Papers on Development Policy**, Bonn, n. 88, 44 p. jul. 2004. Disponível em: [https://www.zef.de/fileadmin/user\\_upload/zef\\_dp88.pdf](https://www.zef.de/fileadmin/user_upload/zef_dp88.pdf). Acesso em: 16 jul. 2019.

MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan (ed.). **New public management: current trends and future prospects**. Psychology Press, 2002.

MOORE, Mark Harrison. **Creating public value: strategic management in government**. Harvard University Press, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. **Public Administration Review**, v. 70, p. s246-s254, 2010.

PORPINO, Gustavo; DE STEFANI, Emerson. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 2, p. 343-366, 2014.

ROSALES-LÓPEZ, Virginia. Economics of court performance: an empirical analysis. **European Journal of Law and Economics**, v. 25, n. 3, p. 231-251, 2008.

SILVESTRE, Hugo Marco Consciência; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. **A gestão por resultados no sector público: o caso dos hospitais EPE**. Lisboa, Universidade de Lisboa, 2009. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/515/4/605.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019

TRY, David; RADNOR, Zoe. Developing an understanding of results-based management through public value theory. *International Journal of Public Sector Management*, v. 20, n. 7, p. 655-673, 2007.

VALADARES, André Garcia Leão Reis. A composição do órgão colegiado e seus efeitos na tomada de decisão. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 719-739, 2018.

## FONTES CONSULTADAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais**. 2005.

CALLEGARI-JACQUES, Sidia M. **Bioestatística: princípios e aplicações**. Artmed Editora, 2009.

GOMES, Adalmir de Oliveira et al. Variáveis correlacionadas com a produtividade de juizes da primeira instância da Justiça Estadual de Minas Gerais. **Sistemas e Gestão**, v. 12, n. 4, p. 401-409, 2017.

GOMES, Adalmir de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 379-402, 2013.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 300, de 29 de novembro de 2016. Estabelece prazos para apreciação e julgamento dos processos e metas de redução de estoque processual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, n. 779, p. 2, 3 jul. 2016. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res300-2016-Estabelece-prazos-processos.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado**. id/496874, 2007.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

JÚNIOR, Eduardo Castaldelli; AQUINO, André Carlos B de. **indicadores de desempenho em entidades fiscalizadoras superiores: o caso brasileiro**. Contabilidade Vista & Revista, v. 22, n. 3, p. 15-40, 2011.



JÚNIOR, Silvio Sobral Garcez; MOREIRA, Jane de Jesus da Silveira. O backlog de patentes no Brasil: o direito à razoável duração do procedimento administrativo. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 1, p. 171-203, 2017.

LOURO, Almir Costa; SANTOS, Washington Romão; ZANQUETTO FILHO, Helio. Productivity Antecedents of Brazilian Courts of Justice: Evidence from Justiça em Números. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 14, n. 4, 2017.

NOGUEIRA, José MM. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica Díke**, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2011.

POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. **Public Administration Review**, v. 70, p. s246-s254, 2010.

TRY, David; RADNOR, Zoe. Developing an understanding of results-based management through public value theory. **International Journal of Public Sector Management**, v. 20, n. 7, p. 655-673, 2007.

VALADARES, André Garcia Leão Reis. A composição do órgão colegiado e seus efeitos na tomada de decisão. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 719-739, 2018.

## **A ADERÊNCIA ENTRE O PARECER PRÉVIO DO TCE-PB E O JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO NO ESTADO DA PARAÍBA**

### **ADHERENCE BETWEEN THE PREVIOUS OPINION OF TCE-PB AND THE JUDGMENT OF MUNICIPAL LEGISLATURES: A STUDY IN THE STATE OF PARAÍBA**

**AMARANDO FRANCISCO DANTAS JÚNIOR\***

*Servidor Técnico-Administrativo da Universidade Federal da Paraíba. Doutorando em Ciências Contábeis. Mestre em Ciências Contábeis. Especialização em Gestão e Auditoria Pública. Graduação em Ciências Contábeis.*

**RAMON GONÇALVES VERAS\*\***

*Contador. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba.*

**JOSEDILTON ALVES DINIZ\*\*\***

*Auditor de Contas Públicas e Responsável pela Gestão da Informação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Professor da Universidade Federal da Paraíba na graduação e no Programa de pós-graduação. Doutor em Contabilidade e Controladoria. Mestre em Ciências Contábeis. Especialização em Auditoria Contábil. Graduação em Ciências Contábeis. Graduação em Engenharia Civil.*

**Resumo:** Este estudo tem como objetivo analisar a aderência dos órgãos de controle externo na Administração Pública mediante o julgamento das Contas de Governo Municipais. O estudo foi realizado com base em documentos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB), no qual consta um conjunto de Municípios paraibanos com suas contas julgadas irregulares e também o julgamento das Câmaras Municipais e o acatamento ao posicionamento do Tribunal de Contas. Os resultados revelam uma tendência geral de aderência dos julgamentos do Poder Legislativo Municipal ao parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Apesar disso, os dados mostram uma rejeição média de 22% dos julgamentos efetuados pelos Poderes Legislativos Municipais paraibanos sobre o parecer do TCE-PB.

**Palavras-chave:** Controle externo. Contas de Governo. Parecer Prévio.

**Abstract:** This study aims to analyze the adherence of external control bodies in Public Administration through the judgment of Municipal Government Accounts.

\* [amarandojunior@hotmail.com](mailto:amarandojunior@hotmail.com)

\*\* [ramonn\\_v@hotmail.com](mailto:ramonn_v@hotmail.com)

\*\*\* [josedilton@gmail.com](mailto:josedilton@gmail.com)

The study was based on documents issued by the Paraíba State Court of Auditors (TCE-PB) to the Paraíba Regional Electoral Court (TRE-PB), which includes a set of Paraíba Municipalities with their accounts deemed irregular and judgment of the City Councils and compliance with the position of the Court of Auditors. The results reveal a tendency of adherence of the judgments of the Municipal Legislative Power to the previous opinion of the Court of the State of Paraíba. Nevertheless, the data show an average rejection of 22% of the judgments made by the Paraiban municipal legislatures on the opinion of the TCE-PB.

**Keywords:** External Control. Government Accounts. Prior Opinion.

## 1 INTRODUÇÃO

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

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

Entretanto, o Poder Legislativo pode encontrar dificuldades técnicas para realizar o controle externo de forma eficaz e, por essa e outras razões, conta com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão técnico e autônomo que tem competência constitucionalmente conferida para exercer suas funções. Conforme a Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta. As normas de organização, composição e fiscalização do TCU são normalmente aplicadas aos Tribunais de Contas dos

Estados e do DF, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que couber.

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

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

O julgamento do Poder Legislativo é feito com base no parecer prévio do Tribunal de Contas, porém, pela natureza do Legislativo, há um possível apelo voltado para o controle puramente político. Então, esta pesquisa buscará responder a seguinte questão: em que medida existe aderência entre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e o julgamento pelo Legislativo Municipal?

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

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Controle na Administração Pública**

O controle feito na Administração Pública é a melhor forma de fiscalizar a sua eficiência, buscando a melhor maneira possível de ser realizada a função administrativa do Estado. É feito para exigir o real cumprimento da lei para sempre satisfazer o interesse público.

Explica Rocha (2002, p. 1) que:

Atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. À medida que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos.

No Estado de Direito, a Administração Pública está sujeita a múltiplos controles com o objetivo de combater atitudes ilícitas a fim de buscar o interesse público. Assim, são concebidos diversos mecanismos de controle que envolvem aspectos de conveniência e oportunidade, como também aspectos de legalidade (MELLO, 2007).

Salienta Cavalho Filho (2007, p. 826) que:

Pode-se denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

Uma administração pública sem controle é um Estado sem limites, o que acarretaria graves distorções de fuga de finalidade na função administrativa e, conseqüentemente, o foco tem que ser o interesse público. Uma Administração Pública sendo controlada tanto pelos três poderes de Estado, como pela sociedade é o reflexo da busca pela eficiência das atividades públicas.

Ainda sobre o tema, DI Pietro (2007, p. 671) enfatiza: “A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico [...]”.

O controle serve como um guardião da função do Estado, advertindo os agentes públicos que eles não podem agir com total discricionariedade, pois o Estado não existe por si só e, por isso, tem que ter a função estatal preservada. Por conseguinte, em termos gerais, a existência de um controle na Administração Pública mitiga a agressão e dilapidação ao patrimônio público.

## 2.2 Controle interno e controle Externo

Uma classificação importante quanto ao controle feito na Administração Pública é a que divide o controle em interno e externo, existindo diversos entendimentos

na literatura pertinente, tais como: para Carvalho Filho (2007, p. 828) é “quanto à natureza do órgão controlador”; já Justen Filho (2006, p.758) utiliza essa diferenciação “quanto à relação entre o titular e o destinatário”; Meirelles (2005, p. 660) emprega “consoante a localização do órgão que os realiza”.

Conforme Costa *et al* (2003, p. 7):

Os órgãos encarregados do controle externo das contas públicas devem estar aptos a acompanhar as inovações, principalmente aquelas relacionadas à tecnologia de informação, buscando sempre o aprimoramento necessário para desempenhar a sua função de controle com a celeridade requerida pelo ambiente, com eficiência nos procedimentos utilizados, de modo a obter com eficácia os resultados estrategicamente planejados, resultando disso uma maior efetividade de suas ações no seio da sociedade.

Deve-se entender que o controle externo é o controle feito por um Poder em relação às ações praticadas por outro Poder de Estado. Difere do controle interno, que é um controle realizado dentro de um mesmo Poder. Uma das funções previstas na Constituição Federal para o controle interno é de auxiliar o controle externo na sua missão institucional. Assim, um bom controle interno irá condicionar uma maneira de o controle externo realizar suas funções de forma mais eficaz.

Segundo Di Pietro (2007, p. 673), esse controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

Costa *et al.* (2003, p. 9) afirma que:

Controle interno insculpido nos artigos. 70, in fine, e 74, da Carta Magna de 1988, é aquele exercido pela própria administração, no acompanhamento e revisão de seus atos e práticas administrativas. Sua atuação tem por objetivo, preferencialmente, garantir que os níveis tático e operacional sigam a estratégia traçada e cumpram as decisões tomadas pelos administradores, observados os preceitos e limites impostos pela legislação. É efetivado por um órgão administrativo formalizado ou não no organograma das instituições.

O controle externo da administração pública, portanto, compreende primeiramente o controle parlamentar direto, depois o controle pelo Tribunal de Contas e, por fim, o controle jurisdicional. São órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento.

Conforme entendimento de Meirelles (2005, p. 661) o controle externo:

É realizado por um Poder ou órgão constitucional funcionalmente independente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; [...].

Em seu trabalho, o autor também faz referência a um controle externo popular, social, como aquele previsto no art. 31, § 3º, da Constituição Federal, determinando que as contas do município fiquem por sessenta dias à disposição dos cidadãos para que possam ser examinadas, apreciadas e até ser questionada a legitimidade, nos termos da lei.

### 2.2.1 Controle externo pelo poder Legislativo

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

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

O controle legislativo na Administração Pública, também chamado de controle parlamentar direto, é um controle político, tendo previsão na Constituição Federal e nas respectivas Constituições estaduais. Segundo Justen Filho (2007, p. 875): a característica do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão sobre os atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário.

Ao Parlamento, cabem algumas competências, que devem contar com a cooperação e atuação técnica do Tribunal de Contas e outras tantas atribuições foi a este diretamente dirigida pela Carta Magna, sem a necessidade de participação do respectivo Tribunal de Contas.

Bugarin (2004, p. 41) explica:

Tal dualidade de órgãos competentes para o exercício do controle externo de natureza parlamentar ou legislativa faz com que se considere uma dualidade material-funcional nas duas modalidades de controle exercidas, podendo-se dizer que uma – a que está a cargo exclusivo do Congresso Nacional – tem um conteúdo essencialmente político-institucional, enquanto que a outra – exercida privativamente por órgão técnico constitucionalmente dotado de amplas e específicas competências, o Tribunal de Contas da União, na esfera federal – tem conteúdo marcadamente técnico, administrativo e jurisdicional, também chamado de controle financeiro.

O Poder legislativo tem duas funções típicas, que são a de legislar e fiscalizar, como consta na Carta Constitucional de 1988. Com relação à função de fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública, o Legislativo pode encontrar dificuldades técnicas para conseguir realizar o controle da melhor forma possível, contando com o auxílio técnico do Tribunal de Contas.

Carvalho Filho (2007, p. 875) afirma que “a característica do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão sobre os atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário”.

Justen Filho (2006, p. 761) diz que:

Na maior parte dos casos, no entanto, a atuação do Legislativo se preocupa com a regularidade política dos atos administrativos, assim considerada a compatibilidade da atuação administrativa tanto com a vontade do povo e das instituições não integrantes da estrutura estatal como com a realização do bem comum.

## 2.2.2 Controle externo pelo Tribunal de Contas

Citadini (1995, p.12) salienta que:

Nos dias atuais, não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro



público. São exceções apenas os regime ditatoriais, nos quais o que os dirigentes menos querem e menos aceitam é o controle de seus atos.

Historicamente, o Tribunal de Contas surgiu no Brasil por iniciativa do então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, em 7 de novembro de 1890, com o Decreto nº 966-A. Atualmente é uma entidade prevista no ordenamento jurídico em âmbito constitucional, com atribuições fiscalizatórias e controladoras da atividade administrativa.

Conforme Schweich e Martins (2012, p. 15), “a lição fundamental para qualquer dirigente, tanto estadual como o municipal, deve ser no sentido de se atentar para a existência de um Tribunal de Contas como forma de advertência, buscando a não agressão ao Patrimônio Público”.

O Tribunal de Contas é dotado de autonomia, estrutura e competências, cuja função é fiscalizar os atos da Administração Pública. Se a sociedade e o Governo querem um controle efetivo e eficaz dos atos da Administração, precisam de um órgão que tenha competência para isso, como o Tribunal de Contas, que, na maioria de suas atribuições, goza de autonomia funcional.

Fernandes (1996, p. 25) entende que:

O julgamento dos Tribunais de Contas é definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos previstos ou prazos para interposição, a decisão é definitiva e, em matéria de Contas especiais, não sujeita a revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário.

A partir da sistematização proposta por Mancuso (1997), podemos aglutinar as decisões das Cortes de Contas em quatro tipos: declaratórias, constitutivas, mandamentais e condenatórias, onde: são declaratórias aquelas destinadas a chancelar determinada situação e eliminar incertezas sem, contudo, inovar no mundo jurídico; são constitutivas as decisões que inovam no mundo jurídico, alterando substancialmente a situação anterior existente; as decisões de ordem mandamental revestem-se de um comando ou ordem, como por exemplo, a suspensão prévia de edital ou a instauração de auditoria para verificação de certo fato; por fim, as decisões condenatórias geram pretensões insatisfeitas e cominam obrigação ou abstenção da prática de determinado ato pelo condenado.

Em seu art. 75, a Carta Magna determina a aplicação das normas sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, aí incluída a norma expressa no supracitado art. 71, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Nesse sentido, as Constituições Estaduais contêm disposição acerca da obrigatoriedade de Parecer Prévio emitido pelos Tribunais de Contas Estaduais sobre as contas dos Governadores de Estado.

Especificamente em relação aos prefeitos municipais, em seu art. 31, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê a emissão de Parecer Prévio pelos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou pelos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, *in verbis*:

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

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

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

Mesmo o Tribunal de Contas sendo auxiliar do Poder Legislativo nessa forma de controle externo, isso não significa que o Tribunal é subordinado ao Legislativo. Ambos os órgãos agem em ação conjunta, sendo o parecer técnico do Tribunal de Contas indispensável para esse processo de controle externo.

Moreira Neto (2005, p. 75) afirma que:

Vê-se, pois, que o conceito de auxiliar nada tem a ver com o de subordinação e, muito menos, com o de integração [...]. Como se deduz do exposto, no sistema brasileiro as cortes de contas, não importa o nível federativo em que se apresentem, é órgão constitucional cooperador plural e onímodo de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação.

Justen Filho (2006, p. 764) salienta que:

A autonomia atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas até poderia conduzir ao reconhecimento de sua qualidade de “Poder”, na acepção em que a expressão é utilizada a propósito do Executivo, Legislativo e Judiciário. É juridicamente impossível qualquer autoridade integrante de algum dos três “Poderes” intervir sobre o desempenho das competências do Tribunal de Contas, tanto quanto é inviável suprimir a existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais. Nem a circunstância de a Constituição ter tratado do Tribunal de Contas no Capítulo do Poder Legislativo apresenta alguma relevância, já que o art. 44 da CF/88 deixa clara que o Tribunal de Contas não é “órgão” do aludido Poder.

Além do Tribunal de Contas da União, existem, ainda, 26 Tribunais de Contas Estaduais, 3 Tribunais de Contas dos Municípios (Goiás, Bahia, e Piauí), 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal e 2 Tribunais de Contas Municipais (São Paulo e Rio de Janeiro).

Teixeira (2002, p. 1) afirma que:

A distinção entre os Tribunais de Contas, tanto da União como dos Estados, dos demais órgãos públicos, bem como a sua finalidade específica do controle externo está exteriorizada na definição de sua competência imposta pela Constituição Federal, competência esta que se estende aos Tribunais de Contas Estaduais pela simetria constitucional existente entre os poderes governamentais.

### 2.3 O processo de julgamento das contas do Chefe do Executivo

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

Em relação à prestação das contas de gestão ou contas especiais, também denominadas contas administrativas, segundo Sabino (2010, p.1):

É o documento onde são reunidas informações sobre os resultados específicos de determinado ato de governo e encaminhadas ao Tribunal de Contas, pelo qual essa prestação

de contas pode ser decorrente de exigência legal no repasse de recursos federais ou estaduais aos Municípios por força de convênio ou quando houver suspeita ou denúncia da prática de atos ilegais ou lesivos ao patrimônio público. Ao contrário das contas de governo, cuja prestação é anual, a prestação das contas de gestão poderá ocorrer a qualquer tempo, por determinação legal ou requisição do Tribunal de Contas.

Sabino (2010, p. 1) assinala que:

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

De acordo com o relatório de atividades do terceiro trimestre de 2013 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2013, p. 17):

Com efeito, é importante destacar que as contas dos chefes dos poderes executivos ordenadores de despesas sujeitam-se a duplo julgamento, um político - contas de governo- pelo correspondente Poder Legislativo, e outro técnico-jurídico-contas de gestão - pelo Tribunal de Contas do Estado. As contas de governo são apreciadas, inicialmente, mediante a emissão de parecer prévio e, em seguida, remetidas ao parlamento para julgamento político - art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal - ao passo que as contas de gestão, onde os chefes dos poderes executivos ordenam despesas, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Tribunal de Contas - art. 71, inciso II, c/c o art. 75, caput, da Constituição Federal.

No TCE-PB, assim que o gestor público entrega suas contas de Governo ao Tribunal de Contas, elaborar-se-á um relatório de auditoria e, se for o caso, acontecerá a defesa do gestor e então uma análise dessa defesa pela auditoria. Depois desse processo, esse relatório será enviado ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, para em seguida ir para o julgamento pelo Tribunal Pleno do TCE, onde será decidido pela aprovação ou reprovação das contas.

Conforme a resolução do TCE-PB nº 03/2010, as contas de Governo serão prestadas até dia 31/03 do exercício seguinte ao de referência.

Lenza (2009, p. 447) afirma que:

O Tribunal de Contas, apesar de autônomo, não tendo qualquer vínculo de subordinação ao Legislativo, é auxiliar deste último Poder. A fiscalização em si é realizada pelo Legislativo. O Tribunal de Contas, como órgão auxiliar, apenas emite pareceres técnicos.

## 2.4 Natureza do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas

O parecer prévio é um documento contendo a análise técnica feita pelo Tribunal de Contas acerca das contas de Governo emitidas pelo chefe do Poder Executivo respectivo. É um instrumento indispensável para a análise que será feita posteriormente através do controle político realizado pelo Poder Legislativo.

Conforme Andrada e Barros (2010, p. 6):

O Parecer Prévio permite a harmonização entre duas dimensões desse controle externo: o controle político, efetivado no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo, e o controle técnico, efetivado pela emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, permitindo que esse julgamento, além de um caráter político, possa ser dotado também de um caráter técnico especializado.

De acordo com Meirelles (2006, p. 176):

Obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, por exemplo, nos casos em que a lei exige a prévia audiência.

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

Aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas de Governo do Executivo, não é dado simplesmente o poder de não

aceitar de forma a ignorar o Parecer Prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses, a conduta do Parlamento será ilícita (FERRAZ, 1999).

O parecer prévio só entra nesse processo de julgamento pelo Tribunal de Contas nas contas de Governo do Poder Executivo respectivo, não tendo um caráter definitivo, e sim opinativo. Todas as decisões dos Tribunais de Contas, no exercício de suas funções gozam da prerrogativa de auto executoriedade, prevista no art. 71 da Constituição Federal.

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

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

### 3 METODOLOGIA

Segundo Marconi e Lakatos (1991 p. 12), não há ciência sem metodologia científica, sendo este o conjunto de atividades sistemáticas e racionais para o alcance de conhecimentos válidos e verdadeiros, auxiliando as decisões do cientista.

A pesquisa é documental, porque reúne documentos sobre assunto a ser tratado, que antes estavam desassociados e que anteriormente tinham sido pouco explorados, fazendo com que este tipo de pesquisa se torne um meio de consulta (BEUREN E RAUPP, 2003). Levando em consideração a abordagem do problema, a pesquisa tem características tanto qualitativas, no qual se abordada a pesquisa através da investigação de cunho social, quanto características quantitativas, que utilizam meios estatísticos na busca pela solução do problema (BEUREN E RAUPP, 2003).

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

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

#### 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Através do material obtido sobre as contas de prefeitos com pareceres contrários e acórdãos irregulares, emitidos pelo TCE-PB ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, foi feita uma análise do total de exercícios em que o Tribunal julgou as contas de Governo de Municípios paraibanos de 2002 a 2018, conforme a tabela 1, como também a análise dos julgamentos que mantiveram e rejeitaram o parecer prévio do TCE-PB ao longo dos exercícios, conforme a tabela 2.

**TABELA 1 - ANÁLISE DE CONTAS DE GOVERNO APRECIADAS PELO TCE-PB NO PERÍODO 2002 A 2018**

Descrição	Quantidade de contas
Total de Contas de Governo com emissão de parecer prévio pelo TCE-PB	3.368
Contas de Governo com parecer prévio contrário	1.116
Contas em que as Câmaras Municipais informaram seu julgamento ao TCE-PB	342
Contas em que as Câmaras Municipais aderiram ao parecer prévio do TCE-PB	92
Contas em que as Câmaras Municipais rejeitaram o parecer prévio do TCE-PB	250

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios e documentos do TCE-PB.

Lembrando que cada conta julgada equivale a um exercício financeiro, pois as Contas de Governo são julgadas anualmente. Conforme demonstrado na Tabela 1, de 2002 a 2018, contam 3.368 contas de prestações de contas municipais apreciadas pelo Tribunal de Contas da Paraíba, conforme sistema TRAMITA do próprio Tribunal de Contas.

Das contas julgadas pelo TCE-PB, apenas 342 (30,6%) dos jurisdicionados informaram o julgamento por parte do Legislativo local acerca do parecer prévio contrário do TCE-PB. Por outro lado, 774 contas, cerca de 70% das decisões legislativas, não foi encaminhada pelas respectivas Câmaras Municipais ao TCE, ocorrendo uma proporção bem maior de Câmaras Municipais que ainda não completaram essa forma de controle externo, resultando em aderência tática pela Câmara ao parecer do Tribunal de Contas.

**TABELA 2 - NÍVEL DE ADERÊNCIA DO PARECER DO TCE E JULGADAS PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA CONTAS DE GOVERNO**

Descrição	Quantidade de contas	Percentual
Julgamento tacitamente aderente	774	70%
Julgamento aderente por decreto legislativo	92	8%
Julgamento divergente por decreto legislativo	250	22%
<b>Total</b>	<b>1.116</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios e documentos do TCE-PB.

Conforme demonstrado na Tabela 2, de 2002 a 2018, ocorreram 92 julgamentos de Câmaras Municipais favoráveis ao parecer prévio do Tribunal, totalizando 8% do total. Por outro lado, julgamentos desfavoráveis totalizaram 22% do total e, por fim, 774 julgamentos foram taticamente aderentes ao parecer do TCE-PB. Desse modo, chega-se a uma aderência (tácita ou explícita) de 78% e uma rejeição média de 22% dos julgamentos efetuados pelos Poderes Legislativos Municipais paraibanos em relação aos pareceres prévios contrários do TCE-PB.

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



De acordo com a tabela 2, a proporção de divergências ativas (22%) entre o parecer emitido pelo TCE-PB e o julgamento pelas Câmaras Municipais, é maior do que as convergências ativas (8%) entre as formas de controle, deixando a aderência tácita com maior proporção de julgamentos. Essa tendência mostra que, se as câmaras municipais sempre tivessem julgamentos ativos, é possível que o número de divergências fosse maior que o número de aderências ao parecer prévio do Tribunal de Contas.

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

Adicionalmente ao objetivo dessa pesquisa, foi feita uma extratificação dos municípios paraibanos por população estimada pelo IBGE no ano de 2016. Desse modo, buscou-se analisar se o tamanho da população poderia influenciar o nível de controle social e, por conseguinte, inclinar o Poder Legislativo municipal a aderir ao parecer técnico do Tribunal de Contas conforme os documentos emitidos pelo TCE-PB ao TRE-PB e segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para 2016, conforme a tabela 3:

**TABELA 3 - RELAÇÃO ENTRE O TAMANHO DA POPULAÇÃO E A ADERÊNCIA AO PARECER DO TCE-PB PARA CONTAS DE GOVERNO**

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

Fonte: Elaboração própria, com base em informações do TCE-PB e IBGE.

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

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fundamentado nos documentos emitidos pelo TCE-PB ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba nos anos de 2010, 2014 e 2018 e no sistema de processos do TCE-PB, a pesquisa teve a possibilidade de analisar essa modalidade de controle externo exercido pelas Câmaras Municipais paraibanas como auxílio do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Os documentos analisados trazem os julgamentos de diversas Câmaras de Vereadores acerca do controle técnico opinativo do TCE-PB sobre as Contas de Governo municipais. Conforme as tabelas 1 e 2, o número de exercícios financeiros em que Câmaras Municipais não informaram seu julgamento ao TCE-PB é bem maior do que os exercícios em que houve comunicação expressa, como também, que há ocorrência média de aproximadamente 22% de rejeição dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas por parte dos Legislativos Municipais.

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

Os números revelam que nos grandes municípios paraibanos, acima de 50 mil habitantes, há grau de rejeição do parecer prévio do Tribunal em níveis de 20%, enquanto há uma maior quantidade de contas com parecer contrário para Municípios de população intermediária, entre 30 e 50 mil habitantes (cerca de 31% de rejeição), embora as cidades de menor população também tenham relevante índice de rejeição (em torno de 27%).

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

## REFERÊNCIAS

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, v. 77, n. 4, p. 55, dez., 2010.

BEUREN, I. M.; RAUPP, F. M.; Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: COLAUTO, R. D. *et al.* (org.) **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p.76-97.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes á receita e despesa da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html). Acesso em: 4 jul. 2014.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

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

COSTA, Agnaldo da luz et al. **Controle externo das contas públicas: tendências atuais**. 2003. 47 f. Dissertação (Pós-Graduação Lato Sensu – MBA em Gestão e Políticas Públicas) - Fundação Getúlio Vargas, Macapá/AP, 2003.

CURY NETO, Michel. **Os tribunais de contas e sua função de controle externo no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://michelcury.jusbrasil.com.br/artigos/111945805/os-tribunais-de-contas-e-sua-funcao-de-controle-externo-no-brasil>. Acesso em: 3 jul. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O julgamento pelos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Distrito Federal, v. 22, n. 20, p. 17-20, 1996. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500309.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2014.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

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

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

ROCHA, C.A. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4>. Acesso em: 3 jul. 2014.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Inelegibilidade motivada pela rejeição das “contas anuais” ou das “contas de gestão”**. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17422/inelegibilidade-motivada-pela-rejeicao-das-contas-anuais-ou-das-contas-de-gestao>. Acesso em: 3 jul. 2014.

SCHWEICH, Delmir Erno; MARTINS, Mário de Souza. **Eficácia das decisões do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul e a execução de suas decisões**. 2012. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/artigo%20Delmir.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TEIXEIRA, Nelson de Medeiros. **Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas**. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/pareceres/16524/contas-do-legislativo-soberania-do-parecer-do-tribunal-de-contas>. Acesso em: 3 jul. 2014.

## **A RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

### **THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC TRANSPARENCY AND FISCAL MANAGEMENT IN BRAZILIAN**

**ANDRÉ GUSTAVO ALMEIDA E SILVA\***

*Analista de Controle Externo e coordenador de Projetos no Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Mestrado em Administração. Especialista em Tecnologia da Informação aplicada à área jurídica. Especialização em Gestão Pública. Graduação em Ciências da Computação.*

**RAQUEL MENEZES BEZERRA SAMPAIO\*\***

*Graduação em Engenharia de Infraestrutura Aeronáutica. Mestrado em Economia. Doutorado em Economia. Professora adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Participa na coordenação do Grupo de Pesquisa em Métodos Quantitativos Aplicados às Ciências Sociais do CNPq/UFRRN. Atua com métodos quantitativos com ênfase em avaliação de políticas públicas, avaliações de impacto, modelos de eficiência e análises de concorrência.*

**Resumo:** Analisa o efeito da transparência pública sobre o desempenho da gestão fiscal nos municípios brasileiros com base num modelo de dados em painel para os anos de 2015 e 2016. Os resultados estatísticos não evidenciam relação positiva e significativa da transparência pública geral e desmembrada (transparência ativa e passiva) sobre o desempenho da gestão fiscal para a amostra completa. Porém, considerando o agrupamento dos municípios por faixa populacional, revela-se que a transparência pública geral e a transparência ativa melhoraram o desempenho fiscal para municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes.

**Palavras-chave:** Transparência Pública. Gestão Fiscal. Municípios. Dados em Painel.

**Abstract:** The paper examines the effect of public transparency on the performance of fiscal management in Brazilian municipalities, based on a panel data model for 2015 and 2016. The results did not show a positive and significant relationship between general and disaggregated public transparency (active and passive transparency) on the performance of fiscal management for the entire sample. However, it revealed that general public transparency and active transparency presented positively related in municipalities with a population between 50 and 100 thousand inhabitants.

**Keywords:** Public Transparency. Fiscal Management. Municipalities. Panel Data.

---

\* [andregustavo.rn@gmail.com](mailto:andregustavo.rn@gmail.com)

\*\* [raquelmbsampaio@gmail.com](mailto:raquelmbsampaio@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

As reformas gerenciais promovidas no Estado, no final do Século XX, fizeram surgir um novo modelo governamental, chamado de governança pública, que busca atender o clamor da sociedade pela transparência e responsabilidade dos gestores públicos em prestar contas dos seus atos, induzindo-os a administrar seus recursos com mais responsabilidade e eficiência (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Desde então, a transparência na administração pública tem provocado nos gestores públicos a necessidade de serem mais responsáveis em sua atuação, permitindo que a sociedade, com o acesso às informações, controle a ação dos governantes e fiscalize a aplicação do dinheiro público, sendo um instrumento indispensável na redução da corrupção. (HAMEED, 2005; KOLSTAD; WIIG, 2009; VIEIRA, 2012; DE SIMONE; GAETA; MOURÃO, 2017). Logo, não há democracia efetiva sem transparência e acesso à informação por parte da sociedade (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

No Brasil, o grande impulso para a transparência inicia-se com a Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Nos últimos anos, por meio da edição de uma série de normas infraconstitucionais, esse dever se tornou ainda mais explícito. No ano 2000, mesmo antes da popularização da Internet, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu que os instrumentos de transparência na gestão fiscal, tais como orçamentos e prestações de contas deveriam ter ampla publicidade em meios eletrônicos de acesso público para que o cidadão pudesse acompanhar o planejamento das contas públicas e os resultados do governo (BRASIL, 2000).

Todavia, a efetivação da transparência no âmbito público só se instaurou em 2009, com a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, e detalhou ainda mais esse dever, prevendo a obrigação de que todos os municípios brasileiros disponibilizassem suas informações de caráter orçamentário e financeiro em tempo real, ou seja,

no primeiro dia útil subsequente ao registro contábil no sistema de informação (BRASIL, 2009). Porém, foi apenas em 2013 que esta lei obteve vigência plena, uma vez que foi concedida uma carência de quatro anos para que os municípios com até 50 mil habitantes se ajustassem às exigências da nova lei.

Todo este cenário legal de transparência ganhou um reforço em 2011 com a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação - LAI) que regulamentou o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país, dividindo a transparência pública em dois tipos: ativa e passiva. (BRASIL, 2011).

Por outro lado, ao longo dos últimos anos, a grave situação fiscal ganhou destaque em decorrência do persistente processo de queda da arrecadação e de frustração de receitas não recorrentes, como as derivadas de programas de regularização tributária ou de concessões. Ao mesmo tempo, o governo se depara com despesas obrigatórias que crescem por fatores externos ao seu controle – caso dos benefícios previdenciários e assistenciais e, em menor medida, das despesas com pessoal e encargos (IFGF, 2017).

No Brasil, a gestão fiscal é regida pelas regras definidas na Lei n.º 4.320, de 1964, Constituição Federal de 1998 e, em especial, pela Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF define que, para alcançar uma gestão fiscal equilibrada, um agente público deve pautar-se nos pilares de planejamento, controle, transparência e responsabilidade dos atos públicos (BRASIL, 2000).

Entre os pilares, a transparência proporciona a todos os cidadãos acesso às informações das ações praticadas pelos governantes, por meio dos instrumentos de transparência da gestão fiscal: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas; e Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

Diversos estudos nacionais e internacionais focaram em apontar os determinantes da transparência pública com base em evidências empíricas, sob o ponto de vista de diversas dimensões, quais sejam social, econômica, política, fiscal, educacional, demográfica, entre outras (ALT; LASSEN; ROSE, 2006; SANTANA JUNIOR et al., 2009; CRUZ et al., 2009; CRUZ et al., 2012; CAAMAÑO-ALEGRE et al., 2013; BARROS, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014; LEITE FILHO; COLARES; ANDRADE, 2015; OLIVEIRA; SANTOS, 2017). No entanto,



poucos esforços foram investidos em avaliar as consequências associadas à transparência, especialmente em relação ao desempenho fiscal.

Em âmbito internacional, pesquisas empíricas anteriores têm sugerido a existência de relação positiva entre transparência e indicadores de desempenho fiscal (HAMEED, 2005; ALT; LASSEN, 2006; BENITO; BASTIDA, 2009), à exceção dos estudos de Jarmuzek (2006) e Sedmihradská e Hass (2012), os quais concluíram que não há evidências estatísticas fortes da associação entre transparência e desempenho fiscal. Vale ressaltar, que 4 dos 5 estudos internacionais citados construíram seu próprio indicador de transparência usando fontes de dados internacionalmente comparáveis (OCDE e FMI) e utilizaram países desenvolvidos e em desenvolvimento como unidades de análise.

No Brasil, sob a vigência dos marcos legais da transparência, encontramos apenas o estudo de Cruz e Afonso (2018) que analisou a relação entre os pilares da gestão fiscal responsável sobre indicadores de resultados fiscais. Para tanto, a referida pesquisa utilizou dados do período de 2010 a 2013, de apenas 282 municípios com população superior a 100 mil habitantes. No que diz respeito ao pilar da transparência, o estudo a avaliou sob o ponto de vista fiscal com metodologia dos próprios autores e segregada em quatro variáveis considerando as diferentes fases do processo orçamentário a que estavam relacionadas. Os resultados apresentaram relação positiva e significativa apenas com o indicador relacionado à margem de despesa com pessoal. A maioria dos modelos não apresentou coeficientes significantes para as variáveis relacionadas com a transparência fiscal.

O objetivo principal do presente estudo é analisar o efeito da transparência sobre o desempenho da gestão fiscal nos municípios brasileiros no período 2015-2016 por meio de um modelo de dados em painel. Os principais dados utilizados consistem no índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), utilizado neste estudo como indicador para mensurar o desempenho da gestão fiscal nos municípios brasileiros e no índice de transparência do Ministério Público Federal, desmembrado em transparência ativa e passiva. Analisa-se ainda relação entre desempenho fiscal e a transparência pública entre grupos de municípios divididos por faixa populacional de acordo com a lei complementar nº 131/2009.

Como principais contribuições deste estudo à literatura, destacam-se a amplitude nacional, em que são analisados municípios brasileiros de

diversas faixas populacionais, o efeito da transparência pública em termos de transparência ativa e passiva, que podem afetar o desempenho fiscal de forma distinta, e ainda, as análises estatísticas utilizando o modelo de dados em painel com dados de um período recente (2015-2016), após a efetiva vigência da lei da transparência, permitindo uma discussão mais abrangente da relação entre a transparência pública e o desempenho da gestão fiscal.

Por fim, este artigo está estruturado, em cinco seções além desta introdução. Na segunda seção, consta uma revisão das evidências empíricas sobre transparência e gestão fiscal. Na terceira, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Em seguida, na quarta seção, são apresentadas a seleção da amostra e suas estatísticas descritivas. Na seção 5, apresentam-se os resultados e na última seção, são apresentadas as conclusões da pesquisa, destacando os objetivos alcançados, as limitações encontradas e os trabalhos futuros.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A literatura empírica sobre os fatores que contribuem para um melhor desempenho fiscal em entidades públicas não é grande.

Uma revisão de literatura foi realizada no “Google Acadêmico”, entre os meses de abril e junho de 2018. Neste sentido, utilizamos como critérios de inclusão os estudos classificados como artigos, dissertações ou teses publicadas no período de 2000 a 2018. As palavras-chaves usadas como critérios de busca nos títulos dos artigos foram: “transparência pública”, “transparência fiscal”, “gestão fiscal” e “setor público”. No entanto, a fim de localizar pesquisas quantitativas sobre o tema refinou-se a busca com a aplicação de palavras-chaves secundárias: “avaliação”, “determinantes”, “fatores”, “relação”, “estudo”, “nível” e “índice”. Foram feitas pesquisas utilizando as palavras-chaves no idioma português e no inglês. Dos 26 estudos resultantes, verificou-se que apenas seis estudos internacionais e um estudo nacional tratavam da relação da transparência com o desempenho fiscal. Estes estudos são apresentados na sequência.

No cenário internacional, Hameed (2005) verificou se os países com práticas fiscais mais transparentes têm mais credibilidade no mercado, melhor disciplina fiscal e menos corrupção. Para isso, utilizou regressão linear com dados médios de países do período de 1998-2002. Os resultados mostraram que países mais

transparentes mostram melhores classificações de crédito, melhor disciplina fiscal e menos corrupção, após o controle de outras variáveis socioeconômicas.

Alt e Lassen (2006) investigaram se um grau mais alto de transparência fiscal está, de fato, associado com menor dívida pública. Para isso, utilizou uma regressão múltipla em 2 estágios (2SLS) com dados de 19 países da OCDE e instrumentaram a transparência utilizando a competição política, uma *dummy* para sistema presidencialista e uma *dummy* para tradição legal. Seus resultados sugeriram que um maior grau de transparência fiscal está associado a uma menor dívida e déficits públicos, independente dos controles de variáveis explicativas de outras abordagens.

Jarmuzek (2006) examinou o papel da transparência da política fiscal no estabelecimento de uma melhor disciplina fiscal nas economias em transição. Para isso, utilizou uma regressão em 2 estágios (2SLS) e o Método dos Momentos Generalizado (GMM) com dados médios de 27 países do período de 1994-2005. Os resultados para os países desenvolvidos mostram que a transparência fiscal é um elemento importante no estabelecimento da disciplina fiscal. Por outro lado, para economias em transição, o estudo não forneceu evidências estatísticas fortes para a importância da transparência fiscal.

Benito e Bastida (2009) avaliaram, pela primeira vez, as relações entre transparência orçamentária, situação fiscal e participação política usando uma abordagem internacional comparativa. As evidências empíricas sugeriram, por meio de Regressão Linear e Análise de Cluster, uma relação positiva entre o equilíbrio fiscal do governo nacional e a transparência orçamentária, ou seja, quanto mais informações o orçamento divulgar, menos os políticos podem usar os déficits fiscais para atingir metas oportunistas.

Sedmihradská e Haas (2012) exploraram a relação entre transparência orçamentária e desempenho fiscal em 18 países. Para isso, utilizaram um modelo de dados em painel durante o período de 2004 a 2009. Os resultados não confirmaram uma relação clara entre transparência orçamentária e déficit orçamentário ou dívida pública, mas encontraram uma relação forte e estatisticamente significativa entre a corrupção e a transparência.

Arbatli e Escolano (2015) investigaram o efeito da transparência fiscal sobre as classificações de mercado de risco soberano em uma amostra de países com medidas de transparência fiscal. Para tanto, utilizaram regressão de corte transversal com dados médios de 21 países do período de 2000-2010 e instrumentaram a

transparência utilizando a competição política, baseado na observação de que os partidos políticos preferem mais transparência se houver uma alta probabilidade de que possam perder o cargo no próximo mandato. Os autores concluíram que o aumento da transparência fiscal está associado a melhores classificações de crédito para economias avançadas e em desenvolvimento, porém em canais diferentes. Nas economias avançadas, o efeito indireto da transparência através de melhores resultados fiscais é mais significativo; enquanto para as economias em desenvolvimento o efeito de credibilidade direta parece ser mais relevante.

No cenário nacional, encontramos apenas o estudo de Cruz e Afonso (2018) que analisaram a relação entre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais com variáveis representativas dos pilares planejamento, transparência e controle. O estudo utilizou dados primários de 282 municípios brasileiros, com população superior a 100 mil habitantes, no período de 2010 a 2013, usando dados em painel. No que tange à dimensão da transparência, os autores verificaram relação positiva e significativa apenas com um indicador relacionado à margem de despesa com pessoal. Porém, a maioria dos modelos não apresentou coeficientes significantes para as variáveis relacionadas com a transparência fiscal (CRUZ; AFONSO, 2018).

Com relação ao estudo de Cruz e Afonso (2018) cabe aqui destacar diferenças em relação ao que se pretende realizar nesta pesquisa. O objeto do estudo de Cruz e Afonso (2018) foi os três pilares da gestão fiscal responsável (ação planejada, transparência e controle). Além disso, o escopo envolveu apenas 282 municípios com população superior a 100 mil habitantes. Os dados utilizados na pesquisa dos autores foram do período de 2010 a 2013 e envolviam a transparência fiscal. Para tanto, os autores utilizaram uma metodologia própria para criar as variáveis referentes à transparência fiscal, de acordo com as diferentes fases do processo orçamentário a que estavam relacionadas.

A Tabela 1 resume estes estudos sobre a relação entre transparência e desempenho fiscal, incluindo os autores, indicadores de desempenho fiscal, indicadores de transparência, amostra, método utilizado e principais resultados.

No geral, essas contribuições, baseadas em sua maioria, em dados de corte transversal mostram uma falta de consenso na literatura, em virtude de alguns resultados serem negativos, outros positivos e outros nulos, aparentando uma dependência do contexto e da metodologia utilizada; e, portanto, necessitando de mais investigações.

TABELA 1 – ESTUDOS EXISTENTES SOBRE A RELAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA COM O DESEMPENHO FISCAL

Autor(es)	Indicador de Desempenho fiscal	Indicador de Transparência	Amostra	Método utilizado	Principais Resultados
Hameed (2005)	Balanço fiscal médio de cinco anos (1998-2002)	Indicador próprio baseado nos Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos - ROSCs do FMI (2005)	57 países	Regressão Múltipla	Países mais transparentes mostram melhor disciplina fiscal (balanço fiscal médio).
Alt&Lassen (2006)	Percentual da Dívida do Governo/PIB (1999).	Indicador próprio baseado no questionário da OCDE (1999)	19 países	Regressão Múltipla	Relação forte e negativa entre transparência fiscal e dívida e déficits públicos.
Jarmuzek (2006)	Percentual da Dívida do Governo/PIB (2005)	Indicador próprio baseado nos Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos - ROSCs do FMI (2005)	27 países	Regressão Múltipla	Relação fraca e negativa entre a transparência fiscal e o desempenho fiscal.
Benito e Bastida (2009)	Percentual da Dívida do Governo/PIB e Percentual do Balanço Orçamentário do Governo/PIB (2003)	Indicador próprio baseado na base de dados da OCDE e Banco Mundial (2003)	41 países	Correlação de Pearson, Regressão Múltipla e Análise e Cluster.	Relação positiva e significativa entre transparência e balanço orçamentário.
Sedmihradská e Haas (2012)	Percentual da Dívida do Governo/PIB (2004-2009)	Índice de Orçamento Aberto - OBI (2004-2009)	21 países	Dados em Paimel	Não há uma relação clara entre transparência orçamentária e déficit orçamentário ou dívida pública.
Arbatli e Escolano (2015)	Balanço primário médio (2000-2010) eo percentual da dívida do governo/PIB (2010)	Indicador próprio baseado nos Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos - ROSCs do FMI e o Índice de Orçamento Aberto - OBI (2010)	56 países, sendo 21 economias avançadas e 35 em desenvolvimento.	Regressão Múltipla	Relação forte entre transparência e o desempenho fiscal, apenas para economias avançadas.
Cruz e Afonso (2018)	5 indicadores de Cumprimento de metas e limites fiscais (2010-2013)	Indicador próprio baseado nas orientações da LRF (art. 48) (2010-2013)	282 municípios de grande porte	Dados em Paimel	Relação positiva e significativa entre a transparência e apenas um dos indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais, no caso a margem de despesa com pessoal.

Fonte: Elaborada pelos autores

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia usada nesse artigo é um modelo de dados em painel com observações para municípios brasileiros nos anos de 2015 e 2016.

A variável dependente, utilizada como *proxy* para medir o desempenho da gestão fiscal nos municípios brasileiros, é o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), um índice construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras. O IFGF é uma média ponderada de 5 indicadores:

$$IFGF = RP \times 0,225 + GP \times 0,225 + IN \times 0,225 + LQ \times 0,0225 + CD \times 0,10$$

Em que:

- *Indicador da Receita Própria (RP)*: mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida, permitindo avaliar o nível de dependência das entidades municipais no que tange às transferências dos Estados e da União.
- *Indicador de Gastos com Pessoal (GP)*: mensura o quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal, em relação ao total da receita corrente líquida, indicando o nível de rigidez orçamentária, uma vez que este tipo de gasto é inflexível.
- *Indicador de Investimentos (IN)*: evidencia o total de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida, demonstrando se o ente público está investindo em obras de infraestrutura como ruas pavimentadas, hospitais e escolas em boas condições e etc.
- *Indicador de Liquidez (LQ)*: demonstra se os entes públicos estão deixando recursos em caixa necessários para quitar suas dívidas de curto prazo no corrente ano, ou seja, os restos a pagar. Esse índice relaciona a liquidez do ente público com o total de receita corrente líquida.
- *Indicador do Custo da Dívida (CD)*: corresponde ao quociente entre os juros e amortizações (encargos da dívida pública) e a Receita Líquida Real indicando de que maneira o orçamento do ente público se encontra comprometido com o pagamento de amortizações e juros.

Cada indicador descrito acima varia entre 0 e 1 e possui um peso na composição do índice médio. Dessa forma, o próprio IFGF varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próxima de 1, melhor a situação fiscal do município no ano em observação. A principal variável explicativa é a transparência pública, medida através do índice nacional de transparência desenvolvido pelo Ministério Público Federal (MPF, 2018). O índice do MPF é calculado abrangendo três tipos de transparência: transparência ativa, transparência passiva e boas práticas de transparência.

Como controles, utilizamos variáveis explicativas do desempenho fiscal e da transparência pública, tomando como base os estudos anteriores sobre a relação entre transparência e desempenho fiscal (HAMEED, 2005; ALT; LASSEN, 2006; JARMUZEK, 2006; BENITO; BASTIDA, 2009; SEDMIHRADSKÁ; HAAS, 2012; ARBATLI; ESCOLANO, 2015; CRUZ; AFONSO, 2018), bem como, sobre variáveis explicativas da transparência (ALT; LASSEN; ROSE, 2006; SANTANA JUNIOR et al., 2009; CRUZ et al., 2009; CRUZ et al., 2012; CAAMAÑO-ALEGRE et al., 2013; BARROS, 2014; LEITE FILHO; COLARES; ANDRADE, 2015; OLIVEIRA; SANTOS, 2017; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Foram consideradas variáveis socioeconômicas (população estimada, taxa de urbanização e PIB *per capita*), políticas (*dummy* de competição política do prefeito, *dummy* de reeleição do prefeito e *dummies* de alinhamento político entre o prefeito e o governador e presidente) e *dummies* por região. A Tabela 2 apresenta resumidamente a definição das variáveis da pesquisa, as fontes dos dados e os estudos anteriores que utilizaram as mesmas variáveis.

TABELA 2 - VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DO ESTUDO.

Dimensão	Variável	Descrição	Fonte de Dados	Referencial Teórico
Transparência	Índice de Transparência Geral ( <i>ind_transp</i> )	Indicador que tem o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI, LRF e Lei da Transparência.	MPF	(MPF, 2018)
	Índice Transparência Ativa ( <i>ind_transp_ativa</i> )	Indicador desmembrado do índice de transparência geral que tem o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI, LRF e Lei da Transparência com relação à transparência ativa.		
	Índice de Transparência Passiva ( <i>ind_transp_passiva</i> )	Indicador desmembrado do índice de transparência geral que tem o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI, LRF e Lei da Transparência com relação à transparência passiva.		
Demográfica	População estimada ( <i>pop</i> )	Número estimado de habitantes do município, segundo o IBGE.	IBGE	(SANTANA JUNIOR et al., 2009; CRUZ et al., 2009; LEITE FILHO; COLARES; ANDRADE, 2015; OLIVEIRA; SANTOS, 2017;)
	População estimada até 50 mil habitantes ( <i>dpop50mil</i> )	<i>Dummy</i> que representa os municípios com número estimado de habitantes até 50 mil habitantes, segundo o IBGE.		(BRASIL, 2009)
	População estimada entre 50 e 100 mil habitantes ( <i>dpop50_100mil</i> )	<i>Dummy</i> que representa os municípios com número estimado de habitantes entre 50 e 100 mil habitantes, segundo o IBGE.		
	População estimada maior que 100 mil habitantes ( <i>dpopmaior100mil</i> )	<i>Dummy</i> que representa os municípios com número estimado de habitantes maior que 100 mil habitantes, segundo o IBGE.		
	Taxa de Urbanização ( <i>txurban2010</i> )	Percentual da população urbana em relação à população total de uma dada região.		(WRIGHT, 2013; OLIVEIRA; SANTOS, 2017; SANTANA; REIS; SEDIYAMA, 2017)
	Regiões do Brasil ( <i>dnordeste, dsudeste, dsul, dnorte, dcentro_oeste</i> )	<i>Dummies</i> representativas das regiões geográficas dos municípios brasileiros, que atuará como proxy para capturar as características regionais dos municípios.		(ABREU et al., 2015; MAGALHÃES, 2017; BALDISSERA, 2018)



Dimensão	Variável	Descrição	Fonte de Dados	Referencial Teórico
Econômica	PIB <i>per capita</i> ( <i>pibpc</i> )	Produto Interno Bruto, ou seja, a soma de todos os bens do município, dividido pela quantidade de habitantes do estado.	IBGE	(HAMEED, 2005; JARMUZEK, 2006; SANTANA JUNIOR et al., 2009; CRUZ et al., 2009; CRUZ et al., 2012; ARBATLI; ESCOLANO, 2015; OLIVEIRA; SANTOS, 2017;)
Política	Competição política do prefeito ( <i>dcomp_pref</i> )	<i>Dummy</i> que descreve a alternância do prefeito após as eleições de 2012. Todavia, dada a possibilidade de reeleição do prefeito, ou da sua sucessão por político do seu partido, optou-se, neste estudo, pela utilização da continuidade ou não de determinado partido político no poder após as eleições municipais de 2012 como proxy de competição política, ou seja, se muda o partido do prefeito eleito há competição, caso contrário, não.	TSE	(ALT; LASSEN, 2006; JARMUZEK, 2006; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014; ARBATLI; ESCOLANO, 2015; MAGALHÃES, 2017).
	Reeleição do prefeito ( <i>dreeleicao</i> )	<i>Dummy</i> que identifica se o prefeito foi reeleito ou não.		
	Alinhamento político do prefeito com o governador ( <i>dalinha_gov2014</i> )	<i>Proxy</i> de alinhamento político do prefeito com o governador eleito em 2014. Optou-se, neste estudo, pela utilização da coligação de partidos que elegeu o governador nas eleições de 2014, ou seja, se o partido do prefeito fazia parte da coligação do governador eleito, então há alinhamento político, caso contrário, não.		
	Alinhamento político do prefeito com o presidente ( <i>dalinha_pres2014</i> )	<i>Proxy</i> de alinhamento político do prefeito com o presidente eleito em 2014. Optou-se, neste estudo, pela utilização da coligação de partidos que elegeu o presidente nas eleições de 2014, ou seja, se o partido do prefeito fazia parte da coligação do governador eleito, então há alinhamento político, caso contrário, não.		

Fonte: Elaborada pelos autores.

A metodologia usada nesse trabalho trata de dados em painel para municípios brasileiros com dados de 2015 e 2016, segundo as equações 1 e 2 abaixo.

$$(1) \quad IFGF_{it} = \beta_0 + \beta_1 d2016_{it} + \beta_2 ind\_transp_{it} + \beta_3 lpop_{it} + \beta_4 lpibpc_{it} \\ + \beta_5 txurban2010_{it} + \beta_6 DPOL_{it} + \beta_7 DR_i + \alpha_i + \mu_{it}$$

$$(2) \quad IFGF_{it} = \beta_0 + \beta_1 d2016_{it} + \beta_2 ind\_transp\_ativa_{it} + \beta_3 ind\_transp\_passiva_{it} \\ + \beta_4 lpop_{it} + \beta_5 lpibpc_{it} + \beta_6 txurban2010_{it} + \beta_7 DPOL_{it} + \beta_8 DR_i + \alpha_i \\ + \mu_{it}$$

Em que:

$IFGF_{it}$  é a variável *proxy* de desempenho da gestão fiscal do município  $i$  no ano  $t$ ;

$ind\_transp_{it}$  é a variável do índice da transparência pública do município  $i$  no ano  $t$ ;

$ind\_transp\_ativa_{it}$  é a variável que representa o índice da transparência ativa do município  $i$  no ano  $t$ ;

$ind\_transp\_passiva_{it}$  é a variável do índice da transparência passiva do município  $i$  no ano  $t$ .

$lpop_{it}$  é a variável referente ao *log* da população estimada do município  $i$  no ano  $t$ ;

$lpibpc_{it}$  é a variável referente ao *log* do produto interno bruto *per capita* do município  $i$  no ano  $t$ ;

$txurban2010_{it}$  é a variável referente a taxa de urbanização do município  $i$  no ano  $t$ ;

$DR_i$  são as *dummies* que visam captar as características regionais;

$DPOL_{it}$  são as *dummies* que representam as variáveis políticas, quais sejam: competição política do prefeito ( $dcomp\_pol$ ), reeleição do prefeito ( $dreeleicao$ ), alinhamento político do prefeito com o governador ( $dalinha\_gov2014$ ) e alinhamento político do prefeito com o presidente da república ( $dalinha\_pres2014$ );

$\beta_0$  é o intercepto;

$\beta_1, \dots, \beta_7$  são os parâmetros a serem estimados;

$i$  = varia de 1 a 4.442 municípios;

$t$  = 2015 e 2016;

representa os fatores constantes;  $e$

representa o erro aleatório.

As equações foram estimadas usando tanto o modelo de efeitos fixos quando o de efeitos aleatórios e seus resultados foram comparados através do teste de *hausman*.

Além das estimações com a amostra completa, são consideradas ainda estimações de sub-amostras divididas por regiões e por faixa populacional agrupando os municípios da amostra em três grupos definidos na lei complementar nº 131/2009, quais sejam: (1) abaixo de 50 mil habitantes; (2) entre 50 e 100 mil habitantes; e (3) acima de 100 mil habitantes.

#### 4 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Inicialmente o estudo abrangia todos os 5.570 municípios brasileiros. No entanto, Brasília e Fernando de Noronha não entraram na base de dados do IFGF por não possuírem prefeitura. Foram excluídos da base de dados 1.117 municípios por não possuírem dados do IFGF em 2015 ou 2016. Posteriormente, foram excluídos mais 9 municípios por não terem eleições em 2008 ou não existirem à época por serem distritos de outros municípios, ou ainda, por não terem candidatos nas eleições e, portanto, não possuírem dados referentes às variáveis relacionadas à reeleição do prefeito e à competição política do prefeito.

Sendo assim, a amostra foi composta de 4.442 municípios para cada ano, o que corresponde a 79,78% do número de municípios brasileiros, conforme Tabela 3.

**TABELA 3 – CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA DA PESQUISA POR REGIÃO BRASILEIRA**

Região	Total de Municípios	Municípios Excluídos	Municípios da Amostra	Percentual
Norte	311	137	174	55,95%
Nordeste	1793	509	1284	71,61%
Sul	1191	88	1103	92,61%
Sudeste	1668	239	1429	85,67%
Centro-Oeste	605	153	452	74,71%
Total	5568	1126	4442	79,78%

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 3 mostra que a região sul foi a que menos teve municípios excluídos da base, sendo a amostra composta por 92,61% de todos os municípios sulistas. Por outro lado, a região norte foi a que mais apresentou municípios excluídos, ficando a amostra com 55,95% do total de municípios da região.

A Tabela 4 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis consideradas na amostra do estudo, para cada ano (2015 e 2016), incluindo medidas referentes à média, desvio-padrão e número de observações.

**TABELA 4 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS PARA AMOSTRA COMPLETA**

VARIÁVEIS	Média (Desvio Padrão)	
	2015	2016
<b>Desempenho Fiscal (Dependente)</b>		
ifgf	0.4453	0.4664
	(0.1396)	(0.1262)
<b>Transparência (Interesse)</b>		
ind_transp	4.1322	5.4694
	(2.5561)	(2.7357)
ind_transp_ativa	4.8268	5.934
	(3.1688)	(3.175)
ind_transp_passiva	4.1572	5.8788
	(3.3734)	(3.5015)
<b>Controles</b>		
pop	39314.73	39618.65
	(236113.8)	(237537.6)
piGPC	20681.32	22346.1
	(19436.37)	(20911.7)
tx_urban2010	64.7508	64.7508
	(22.071)	(22.071)
dcomp_pref	0.6889	0.6889
	(0.463)	(0.463)
dreeleicao	0.2384	0.2384
	(0.4262)	(0.4262)
dalinha_gov2014	0.5871	0.5871
	(0.4924)	(0.4924)
dalinha_pres2014	0.6022	0.6022
	(0.4895)	(0.4895)
Nº Observações	4442	4442

Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme demonstrado acima, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (*ifgf*), que varia de 0 a 1, apresentou um leve crescimento entre 2015 e 2016. Percebe-se também que a média em cada um dos anos ficou abaixo de 50% com um desvio padrão na faixa dos 30% para os dois anos, o que leva a crer, em uma análise simplificada, que há uma alta dispersão no comportamento dessa variável.

O índice de transparência (*ind\_transp*), que avalia o nível de transparência pública dos municípios, e varia de 0 a 10, teve um crescimento de 29,3% entre 2015 e 2016, que pode ser justificado pelas recomendações expedidas pelo MPF, após a primeira avaliação do projeto do ranking nacional dos portais da transparência. Ainda assim, o valor médio do período ficou em 4,83, considerado baixo, uma vez que não chega a 50% da pontuação máxima possível, refletindo a necessidade de melhoria na transparência dos municípios. Nota-se, também, um desvio padrão médio bastante elevado, da ordem de 56,9%, sugerindo uma dispersão considerada entre as notas dos municípios.

Ainda sobre a transparência, considerando agora suas dimensões, transparência ativa e transparência passiva, observa-se o índice de transparência ativa (*ind\_transp\_ativa*) com uma média 7,2% superior ao índice de transparência passiva (*ind\_transp\_passiva*), evidenciando a preocupação dos municípios em divulgar, em seus portais da transparência, informações de interesse coletivo, exigidos por lei.

A Tabela 5 apresenta as estatísticas descritivas por faixa populacional.

**TABELA 5 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS POR FAIXA POPULACIONAL**

VARIÁVEIS	Média (Desvio Padrão)					
	1- Até 50mil hab		2- Entre 50 e 100mil hab		3- Maior que 100mil hab	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Desempenho Fiscal (Dependente)</b>						
<i>ifgf</i>	0.4373	0.4618	0.4635	0.4637	0.546	0.5377
	(0.1366)	(0.1232)	(0.1473)	(0.1411)	(0.1344)	(0.13)
<b>Transparência (Interesse)</b>						
<i>ind_transp</i>	4.003	5.3212	4.5809	6.0757	5.5612	6.9749
	(2.552)	(2.7401)	(2.3715)	(2.464)	(2.3273)	(2.399)
<i>ind_transp_ativa</i>	4.6762	5.7783	5.4404	6.6693	6.3857	7.4063
	(3.1843)	(3.2079)	(2.9913)	(2.7875)	(2.5839)	(2.55)
<i>ind_transp_passiva</i>	4.0404	5.7443	4.3994	6.1906	5.6362	7.5141
	(3.3396)	(3.4964)	(3.384)	(3.517)	(3.514)	(3.1138)

VARIÁVEIS	Média (Desvio Padrão)					
	1- Até 50mil hab		2- Entre 50 e 100mil hab		3- Maior que 100mil hab	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Controles</b>						
<i>pop</i>	13189.47 (10751.69)	13238.11 (10801.39)	69317.88 (14221.08)	69215.3 (14023.45)	398159 (905951.7)	395797.6 (903221.3)
<i>tx_urban2010</i>	61.6019 (20.9936)	61.583 (20.9891)	80.3358 (179596)	80.1787 (179306)	94.1786 (9.0321)	94.1579 (9.0488)
<i>pibpc</i>	19598.42 (18819.78)	21336.69 (20307.06)	24912.58 (23174.7)	25345.14 (19628.95)	32104.71 (19588.58)	33874.01 (26642.05)
<i>dcomp_pref</i>	0.6853 (0.4645)	0.6853 (0.4645)	0.7282 (0.4456)	0.723 (0.4483)	0.6977 (0.4602)	0.7034 (0.4576)
<i>dreeleicao</i>	0.2398 (0.427)	0.2398 (0.427)	0.2181 (0.4137)	0.2162 (0.4124)	0.2403 (0.4281)	0.2433 (0.4299)
<i>dalinha_gov2014</i>	0.5839 (0.493)	0.5838 (0.493)	0.5973 (0.4913)	0.5912 (0.4924)	0.624 (0.4853)	0.6312 (0.4834)
<i>dalinha_pres2014</i>	0.6058 (0.4887)	0.6057 (0.4888)	0.5839 (0.4937)	0.5845 (0.4936)	0.5698 (0.4961)	0.5703 (0.496)
<i>Nº Observações</i>	3886	3883	298	296	258	263

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 5 mostra que no ano de 2016 (mais recente), 263 municípios (5,92%) possuem população superior a 100 mil habitantes (metrópoles e municípios de grande porte), 296 municípios (6,67%) têm população maior que 50 mil e menor que 100 mil habitantes (municípios de médio porte) e 3.883 municípios (87,42% dos municípios) são pequenos ou muito pequenos, com população inferior a 50 mil habitantes (pequeno porte populacional).

Analisando os municípios integrantes do grupo 1 (até 50 mil habitantes), verifica-se que neste grupo estão 87,5% dos municípios da amostra. O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (*ifgf*) melhorou 5,6% entre 2015 e 2016, atingindo desempenho semelhante (em torno de 0.46) aos municípios do grupo 2 (população entre 50 e 100 mil habitantes). A transparência geral (*ind\_transp*) e suas dimensões (*ind\_transp\_ativa* e *ind\_transp\_passiva*) tiveram um aumento médio de 30% entre os dois anos, convergindo para resultados semelhantes ao da amostra completa. Ainda assim, esse grupo possui os menores valores absolutos referentes à transparência. Este resultado pode ser justificado pelo fato destes municípios possuírem um tempo menor para cumprimento das obrigações referentes à transparência, conforme lei complementar nº 131/2009.

Os municípios do grupo 2 (com população entre 50 e 100 mil habitantes) representam 6,71% dos municípios da amostra. Para este grupo, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (*ifgf*) ficou estável (0.46) entre 2015 e 2016. A transparência geral (*ind\_transp*) e suas dimensões (*ind\_transp\_ativa* e *ind\_transp\_passiva*), assim como no grupo 1, tiveram um aumento de 30% entre os dois anos. O PIB *per capita* (*pibpc*) teve um pequeno aumento de 1,74% entre 2015 e 2016.

Por fim, os municípios do grupo 3 (população superior à 100 mil habitantes) representam 5,81% do total da amostra e possuem uma população média de 400 mil habitantes. Neste grupo, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (*ifgf*) teve uma leve queda entre 2015 e 2016 (0.546 vs 0.537). Com relação às variáveis ligadas à transparência pública, observa-se uma melhora nos percentuais entre os dois anos e verifica-se que os municípios deste grupo possuem os melhores índices de transparência pública comparado com os demais grupos. Este resultado pode ser explicado por estes municípios possuírem mais tempo de cumprimento das obrigações referentes à transparência, conforme exposto anteriormente.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta e discute os resultados estimados dos dois modelos econométricos com dados em painel para a amostra completa e por faixa populacional. Inicialmente os modelos foram estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários empilhados. Em seguida, estimaram-se os modelos com dados em painel com efeitos fixos e com efeitos aleatórios.

Na Tabela 6 constam os resultados obtidos pela estimação dos modelos especificados (Equação 1 e 2), empregando a regressão com mínimos quadrados empilhados (*Pooled*) e a regressão com dados em painel com efeitos fixos (EF) e efeitos aleatórios (EA).

**TABELA 6 - RESULTADOS DAS ESTIMATIVAS DOS MODELOS COM MÍNIMOS QUADRADOS EMPILHADOS, EFEITOS FIXOS E EFEITOS ALEATÓRIOS**

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: <i>ifgf</i>					
	Equação (1)			Equação (2)		
	POOLED	EF	EA	POOLED	EF	EA
<i>ind_transp</i>	0.00298*** (0.000519)	-0.000447 (0.000550)	0.00124*** (0.000450)			
<i>ind_transp_ativa</i>				0.00129*** (0.000465)	-0.000343 (0.000467)	0.000483 (0.000394)

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: ifgf					
	Equação (1)			Equação (2)		
	POOLED	EF	EA	POOLED	EF	EA
<i>ind_transp_passiva</i>				0.00120*** (0.000404)	3.70e-05 (0.000441)	0.000619* (0.000360)
<i>lpop</i>	0.0171*** (0.00126)	-0.378** (0.151)	0.0176*** (0.00164)	0.0173*** (0.00126)	-0.378** (0.151)	0.0177*** (0.00164)
<i>lpibpc</i>	0.0290*** (0.00284)	0.0177 (0.0144)	0.0298*** (0.00362)	0.0292*** (0.00284)	0.0179 (0.0145)	0.0299*** (0.00363)
<i>tx_urban2010</i>	-0.000200*** (7.30e-05)		-0.000190** (9.37e-05)	-0.000198*** (7.30e-05)		-0.000189** (9.37e-05)
<i>dcomp_pref</i>	-0.0131*** (0.00341)		-0.0135*** (0.00437)	-0.0131*** (0.00341)		-0.0135*** (0.00437)
<i>dreeleicao</i>	0.00531 (0.00370)		0.00513 (0.00475)	0.00528 (0.00370)		0.00512 (0.00475)
<i>dalinha_gov2014</i>	-0.00215 (0.00262)		-0.00189 (0.00336)	-0.00227 (0.00262)		-0.00196 (0.00336)
<i>dalinha_pres2014</i>	0.00668** (0.00266)		0.00667* (0.00342)	0.00672** (0.00266)		0.00669* (0.00342)
<i>dsul</i>	0.00389 (0.00448)		0.00706 (0.00565)	0.00492 (0.00448)		0.00743 (0.00565)
<i>dsudeste</i>	-0.0536*** (0.00427)		-0.0539*** (0.00543)	-0.0539*** (0.00428)		-0.0540*** (0.00544)
<i>dnorte</i>	-0.0745*** (0.00853)		-0.0751*** (0.0111)	-0.0745*** (0.00858)		-0.0752*** (0.0111)
<i>dnordeste</i>	-0.119*** (0.00522)		-0.120*** (0.00666)	-0.119*** (0.00522)		-0.120*** (0.00666)
<i>d2016</i>	0.0148*** (0.00256)	0.0220*** (0.00214)	0.0170*** (0.00160)	0.0152*** (0.00256)	0.0217*** (0.00216)	0.0171*** (0.00160)
<i>Constante</i>	0.0615** (0.0275)	3.852*** (1.446)	0.0556 (0.0352)	0.0585** (0.0275)	3.856*** (1.445)	0.0544 (0.0352)
<i>Nº de Observações</i>	8,884	8,884	8,884	8,884	8,884	8,884
<i>R quadrado</i>	0.255	0.049		0.254	0.048	
<i>Número de Municípios</i>	4,442	4,442	4,442	4,442	4,442	4,442
<i>Teste de Hausman</i>		0.000			0.000	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Notas: (a) Erros padrão robustos entre parênteses; (b) \*\*\* Significante a 1%. \*\* Significante a 5%. \* Significante a 10%. (c) POOLED: Mínimos Quadrados Empilhados, EF: Efeitos Fixos, EA: Efeitos Aleatórios.

Os resultados do teste de *hausman* para os dois modelos (1) e (2) indicaram a utilização do modelo com efeitos fixos (p-valor = 0.000) para estimação dos resultados, conforme exposto na Tabela 6.



Nos parágrafos seguintes são comentados apenas os resultados dos modelos com efeitos fixos.

Na Equação (1) verifica-se, com base nos resultados do painel com efeitos fixos, que a variável de interesse relativa à transparência pública geral (*ind\_transp*) não apresentou significância estatística. A variável *dummy* referente ao ano de 2016 se mostra significativa a 1%, demonstrando que houve um aumento no ifgf de 2015 para 2016 em todos os municípios da amostra. A variável população estimada (*pop*) aponta uma significância de 5%, mas com sinal negativo contrário ao esperado. A variável PIB per capita (*pibpc*) não se mostrou significativa. As demais variáveis explicativas, por não variarem ao longo do período estudado, foram são omitidas do modelo de efeitos fixos.

Já na Equação (2), utiliza-se a variável referente à transparência pública de forma desmembrada (*ind\_transp\_ativa* e *ind\_transp\_passiva*). Os resultados também não revelaram significância estatística para os coeficientes das variáveis referentes à transparência ativa (*ind\_transp\_ativa*) e a transparência passiva (*ind\_transp\_passiva*). Os demais resultados foram semelhantes aos da equação (1) comentados no parágrafo anterior.

Esses achados reforçam os resultados de Sedmihradská e Haas (2012), dado que não há uma relação clara entre transparência pública e desempenho fiscal.

A Tabela 7 apresenta os resultados das estimações das Equações (1) e (2), separados por faixa populacional, considerando apenas o modelo mais adequado para dados em painel, decorrente do teste de *hausman*.

**TABELA 7 - RESULTADOS DOS MODELOS ESTIMADOS POR FAIXA POPULACIONAL**

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: ifgf					
	Equação (1)			Equação (2)		
	EF 1 - Até 50mil	EA 2 - Entre 50 e 100mil	EA 3 - Maior que 100mil	EF 1 - Até 50mil	EA 2 - Entre 50 e 100mil	EA 3 - Maior que 100mil
<i>ind_transp</i>	-0.000617 (0.000581)	0.00633*** (0.00205)	-0.000410 (0.00187)			
<i>ind_transp_ativa</i>				-0.000466 (0.000491)	0.00354** (0.00169)	-0.000355 (0.00181)
<i>ind_transp_passiva</i>				-2.99e-05 (0.000475)	0.00156 (0.00135)	0.000491 (0.00151)

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE: ifgf					
	Equação (1)			Equação (2)		
	EF 1 - Até 50mil	EA 2 - Entre 50 e 100mil	EA 3 - Maior que 100mil	EF 1 - Até 50mil	EA 2 - Entre 50 e 100mil	EA 3 - Maior que 100mil
<i>lpop</i>	-0.256* (0.154)	-0.00245 (0.0364)	0.0346*** (0.00975)	-0.256* (0.153)	-0.00175 (0.0366)	0.0339*** (0.00978)
<i>lpibpc</i>	0.00873 (0.0154)	0.0303* (0.0172)	0.0168 (0.0179)	0.00888 (0.0154)	0.0311* (0.0173)	0.0163 (0.0179)
<i>tx_urban2010</i>		0.000256 (0.000539)	0.000501 (0.000856)		0.000240 (0.000542)	0.000503 (0.000856)
<i>dcomp_pref</i>		-0.0342 (0.0218)	-0.0325 (0.0246)		-0.0339 (0.0218)	-0.0329 (0.0245)
<i>dreeleicao</i>		0.0329 (0.0218)	-0.0154 (0.0273)		0.0331 (0.0218)	-0.0154 (0.0273)
<i>dalinha_gov2014</i>		-0.0230 (0.0141)	-0.0134 (0.0154)		-0.0230 (0.0141)	-0.0133 (0.0155)
<i>dalinha_pres2014</i>		0.0177 (0.0147)	0.00912 (0.0155)		0.0176 (0.0147)	0.00867 (0.0155)
<i>dsul</i>		-0.0867*** (0.0254)	-0.0359 (0.0306)		-0.0835*** (0.0255)	-0.0367 (0.0307)
<i>dsudeste</i>		-0.109*** (0.0223)	-0.0560** (0.0283)		-0.110*** (0.0223)	-0.0566** (0.0284)
<i>dnorte</i>		-0.176*** (0.0333)	-0.0555 (0.0433)		-0.176*** (0.0334)	-0.0555 (0.0435)
<i>dnordeste</i>		-0.168*** (0.0271)	-0.125*** (0.0312)		-0.169*** (0.0271)	-0.124*** (0.0313)
<i>d2016</i>	0.0255*** (0.00229)	-0.0102 (0.00691)	-0.00754 (0.00647)	0.0252*** (0.00231)	-0.00796 (0.00672)	-0.00867 (0.00637)
<i>Constante</i>	2.695* (1.422)	0.287 (0.432)	-0.00772 (0.185)	2.698* (1.421)	0.276 (0.435)	0.00401 (0.184)
<i>Nº Observações</i>	7,769	594	521	7,769	594	521
<i>R quadrado</i>	0.062			0.062		
<i>Número de Municípios</i>	3,886	301	263	3,886	301	263
<i>Teste de Hausman</i>	0.000	0.755	0.858	0.000	0.886	0,910

Fonte: Elaborada pelos autores.

Notas: (a) Erros padrão robustos entre parênteses; (b) \*\*\* Significante a 1%. \*\* Significante a 5%. \* Significante a 10%. (c) EF: Efeitos Fixos, EA: Efeitos Aleatórios.

Como se pode observar na Tabela 7, os resultados do teste de *hausman* indicaram para as Equações (1) e (2) a estimação com modelo de efeitos fixos para o grupo 1 (com população até 50 mil habitantes) e com efeitos aleatórios para os grupo 2 (com população entre 50 e 100 mil habitantes) e 3 (população maior que 100 mil habitantes).

Para os grupos 1 e 3, os resultados para as Equações (1) e (2) foram semelhantes. Logo, as variáveis relativas à transparência pública, tanto em sua forma geral (*ind\_transp*) como desmembrada (*ind\_transp\_ativa* e *ind\_transp\_passiva*) não apresentaram significância estatística. Em relação aos municípios do grupo 2, os resultados revelaram significância estatística a 1% para a variável transparência pública geral (*ind\_transp*) e para 5% na variável transparência ativa (*ind\_transp\_ativa*). Estes resultados indicam que neste grupo, a transparência pública e, mais especificamente, a transparência ativa contribuem para explicar o desempenho da gestão fiscal, corroborando com resultados de estudos anteriores (HAMEED, 2005; ALT; LASSEN, 2006; BENITO; BASTIDA, 2009; ARBATLI; ESCOLANO, 2015; CRUZ; AFONSO, 2018).

Já os resultados das *dummies* das regiões sul, sudeste, norte e nordeste, mantendo a região centro-oeste como controle, foram significantes a 1%, porém com coeficientes negativos. Isto mostra que condicionantes regionais, específicos de cada região, são passíveis de influenciar os resultados relacionados à gestão fiscal dos municípios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grave situação fiscal brasileira, sobretudo nos municípios, tem ganhado ainda mais destaque ao longo dos últimos anos diante do persistente processo de queda da arrecadação e de frustração de receitas não recorrentes. Ao mesmo tempo, o governo se depara com o crescimento das despesas obrigatórias, sobretudo por fatores externos ao seu controle. Esse desequilíbrio fiscal tem prejudicado muitas vezes a prestação de serviços essenciais.

O processo de gestão fiscal é regido por diversos dispositivos legais, dentre os quais se destaca a LRF que estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal apoiada em três pilares administrativos. A transparência representa um desses pilares, sendo um importante instrumento para avaliação da gestão fiscal.

A literatura teórica que avalia os efeitos da transparência na situação fiscal não é clara. Para países desenvolvidos é mais consolidado o efeito positivo e significativo entre transparência e desempenho fiscal (HAMEED, 2005; ALT; LASSEN, 2006; BENITO; BASTIDA, 2012; ARBATI; ESCOLANO, 2015). Quando envolve países em desenvolvimento, os resultados são negativos ou sem efeito (JARMUZEK, 2006; SEDMIHRADSKÁ; HAAS, 2012). Contudo, espera-se que a transparência pública tenda a estar associada ao desempenho fiscal superior.

Com base no exposto, o presente estudo buscou avaliar o efeito da transparência pública, mais abrangente que a transparência fiscal, sobre o desempenho da gestão fiscal, nos municípios brasileiros, controlando por outros fatores, a partir de um estudo empírico com dados em painel, para os anos de 2015 e 2016.

Os resultados da análise estatística não comprovaram relação significativa entre transparência pública, medida pelo índice nacional da transparência do Ministério Público Federal (MPF), e o desempenho da gestão fiscal, medido pelo índice de gestão fiscal (IFGF) construído pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Tais resultados corroboram com as conclusões do estudo de Sedmihradská e Haas (2012) que explorou a relação entre transparência orçamentária e desempenho fiscal em 18 países com dados em painel para um período de seis anos (2004-2009).

Também não encontramos evidências fortes e estatisticamente significantes entre a transparência pública desmembrada (transparência ativa e transparência passiva) e o desempenho da gestão fiscal. Portanto, embora as práticas de transparência tenham sido aperfeiçoadas nos últimos anos, os resultados sugerem que ainda há lacuna na implicação de tais práticas na gestão fiscal.

Ao agrupar os municípios por faixa populacional com base na lei nº 131/2009 (lei da transparência) verificou-se que os resultados da análise empírica revelaram evidências estatísticas positivas e significantes da relação entre a transparência pública geral e a transparência ativa e o desempenho da gestão fiscal, para o grupo de municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. Os demais grupos, com população até 50 mil habitantes e maior que 100 mil habitantes não apresentaram significância estatística.

Contudo, como é característico de pesquisas científicas, o presente estudo também enfrentou limitações. Com relação ao período avaliado, a ausência de dados de séries temporais referente à transparência pública impossibilitou a

análise com dados em painel para um período superior a dois anos. Também, por indisponibilidade de dados do IFGF na FIRJAN, vários municípios não puderam ser incluídos na amostra.

Por fim, como sugestões para pesquisas futuras, recomendam-se os seguintes pontos: realizar a análise do efeito da transparência pública em cada um dos cinco indicadores que compõem o IFGF; identificar e utilizar variáveis instrumentais para eliminar uma possível endogeneidade da transparência pública; escolher variáveis representativas da dimensão de controle, para que sejam consideradas no modelo econométrico como opção para ajudar a isolar o efeito da transparência pública no desempenho fiscal; e utilizar outros índices de transparência pública para averiguar a robustez dos resultados encontrados em diferentes medidas de transparência pública.

## REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. DE; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. Transparência fiscal explica desenvolvimento social nos Estados brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 10, n. 2, 2015.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, v. 50, n. 6, p. 1403–1439, 1 ago. 2006.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. States. **IMF Staff Papers**, v. 53, n. 1, p. 30–57, 2006

ARBATLI, E.; ESCOLANO, J. Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. **Fiscal Studies**, v. 36, n. 2, p. 237–270, jun. 2015.

BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública**: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. 2018. 145 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

BARROS, Lucas de Moraes. **A transparência fiscal eletrônica nos municípios do Estado do Paraná**: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo. 2014. 94 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BENITO, B.; BASTIDA, F. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. **Public Administration Review**, v. 69, n. 3, p. 403–417, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui 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**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm).

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 146, n. 100, p. 2, 28 maio 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 3 jun. 2018

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 138, n. 86-E, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ranking nacional da transparência**. Disponível em: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

CAAMAÑO-ALEGRE, J. et al. Budget transparency in local governments: an empirical analysis. **Local Government Studies**, v. 39, n. 2, p. 182–207, 2013.

CRUZ, C. F. DA; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 126–148, 2018.

CRUZ C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, p. 102–115, 2009.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012.

GOOGLE. **Google acadêmico**. c 2004. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt>. Acesso em 3 jun. 2018.

FIRJAN. **Federação da Indústria do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 25 jun. 2018

HAMEED, F. Fiscal Transparency and economic outcomes. **IMF Working Paper**, 1 dez. 2005.

JARMUZEK, M. **Does fiscal transparency matter? The evidence from transition economies**. 2006, Varsóvia, Polônia: Center for Social and Economic Research. Disponível em: [https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/rcc/RRCV\\_77\\_paper\\_03.pdf](https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/rcc/RRCV_77_paper_03.pdf). Acesso em: 13 jun. 2018.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, 2006.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? **World Development**, v. 37, n. 3, p. 521–532, 1 mar. 2009.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da gestão fiscal pública: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114–136, 2015.

MAGALHÃES, E. A. de. **Gestão fiscal nos municípios brasileiros: uma análise das diferenças regionais**. 2017. 137 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2017.

RODRIGUES, Ana Lúcia Aquilas. Impacto de um programa de exercícios no local de trabalho sobre o nível de atividade física e o estágio de prontidão para a mudança de comportamento. Orientador: Mario Ferreira Junior. 2009. 82 f. Dissertação (Mestrado em Fisiopatologia Experimental) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, A. C. DE; SANTOS, N. DE A. Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 11., 2017, Belo Horizonte. Anais [...]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/317351521>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. DE et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 3, n. 3, p. 62, 21 dez. 2009.

SANTANA, J. B.; REIS, A. DE O.; SEDIYAMA, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277–292, 2017.

SEDMIHRADSKÁ, L.; HAAS, J. Budget transparency and fiscal performance: Do open budgets matter? **MPRA Paper**, 15 mar. 2012.

SIMONE, E. DE; GAETA, G. L.; MOURÃO, P. R. The Impact of Fiscal Transparency on Corruption: An Empirical Analysis Based on Longitudinal Data. **B.E. Journal of Economic Analysis and Policy**, v. 17, n. 4, p. 1–17, 2017.

VIEIRA, J. B. Transparência pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, p. 17–41, 2012.

WRIGHT, G. A. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. 2013. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal da Paraíba, Belém, 2013.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 66, p. 242–254, 2014.



## **A RELAÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INVESTIMENTOS SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS**

### **THE RELATIONSHIP BETWEEN FISCAL RESPONSIBILITY AND SOCIAL INVESTMENTS OF CAPIXABAS MUNICIPALITIES**

**RUBENS CÉSAR BAPTISTA DE ALMEIDA\***

*Mestre em Administração com linha de Pesquisa em Estratégia e Governança Pública e Privada. Especialista em Controle da Administração Pública (UFES), Contabilidade e Auditoria Pública (UVV) e Gestão Pública (IFES). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Professor da graduação em Ciências Contábeis e Administração e da pós-graduação em Ciências Contábeis. Graduado em Filosofia, Ciências Contábeis e Administração.*

**Resumo:** Este trabalho buscou examinar a existência de relação entre a responsabilidade fiscal dos municípios do Espírito Santo e os gastos sociais definidos como gastos com saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social. Testou-se, com o uso do modelo de regressão linear múltipla com dados em painel, estimados pelo MQO - Mínimo Quadrado Ordinário e com a utilização do software Stata 15 para a obtenção dos resultados, especificamente a hipótese de que os municípios que cumprem as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal despenderam mais nos referidos gastos sociais no período de 2009 a 2015. As estimativas mostraram que os municípios que são fiscalmente responsáveis gastam mais em educação, saúde, habitação e assistência social do que os demais.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Fiscal. gastos sociais. bem-estar. desenvolvimento social.

**Abstract:** This work aimed to examine the existence of a relationship between the fiscal responsibility of the municipalities of Espírito Santo and social expenditures defined as spending on health, education, housing, sanitation and social assistance. Using the multiple linear regression model with panel data, estimated by the MQO- Ordinary Least Square and using Stata 15 software to obtain the results, the hypothesis of whether the municipalities that meet the requirements were tested. of the Fiscal Responsibility Law spend more on education, health, housing, sanitation, social assistance from 2009 to 2015. Estimates have shown that municipalities that are fiscally responsible spend more on education, health, housing and social assistance than other municipalities.

**Keywords:** Fiscal Responsibility. social spending. well-being. social development.

\* [rubensdealmeida@hotmail.com](mailto:rubensdealmeida@hotmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

Na seara pública, a elaboração do orçamento exige uma forte interação entre a política econômica, cuja ferramenta de destaque é a política fiscal, a política social e as políticas públicas que buscam atenuar as diferenças de acesso aos benefícios sociais para proporcionar maior bem-estar ao cidadão. A elaboração dessas políticas assim exige planejar com responsabilidade fiscal e prudência, a distribuição equânime de recursos nas áreas e serviços que favoreçam a conciliação do desenvolvimento econômico com o social (SOUZA *et al.*, 2013).

No bojo desse processo orçamentário estão intrínsecas a obrigação da gestão fiscal responsável e a melhoria da qualidade de vida da população, haja vista que um bom planejamento é indispensável para a correta aplicação dos recursos públicos em serviços que promovam o desenvolvimento social e econômico (SOUZA *et al.*, 2013).

Nessa linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, que na sua essência prima pelo equilíbrio entre receitas e despesas alicerçado no planejamento, transparência, controle e responsabilidade, ao admitir a necessidade de reconhecer e premiar os gestores pela conjugação das práticas da gestão fiscal com o desenvolvimento social, reitera que somente a responsabilidade fiscal não é suficiente para evidenciar a boa governança, à qual deve ser acrescida a verificação da capacidade de desenvolver políticas públicas capazes de transformar cenários desafiadores.

Segundo Afonso *et al.* (2017) A LRF Brasileira, a Lei Complementar Nº 101/2000, inspirou-se muito na legislação neozelandesa (*Fiscal Responsibility Act*) e, em menor grau, nas regulações fiscais da Europa (Tratado de *Maastricht*) e dos EUA (*Budget Enforcement Act*).

Azevedo (2013) assegura que ela já é um marco regulatório das finanças públicas brasileiras ratificando que o equilíbrio fiscal é condição básica para o desenvolvimento econômico-social. Ela é balizada na relação entre receitas e despesas públicas aplicável às três esferas governamentais e ainda impõe diversas restrições aos gestores públicos com vistas à sustentabilidade de tal gestão.

A análise das reais possibilidades das exigências de tal diploma legal melhorar o funcionamento do setor público motivou vários estudos. Cruz e Afonso (2018)

buscaram a relação entre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais e as variáveis representativas dos pilares planejamento, transparência e controle.

Cajazeira e Jorge (2015) estudaram a relação entre IFGF e o IFDM, dois índices criados pela FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro para classificar a gestão fiscal e o desenvolvimento municipal.

Varela e Martins (2005) analisaram a potencialidade dos indicadores sociais de aperfeiçoar a escolha das prioridades, alocação de recursos orçamentários, execução e avaliação de programas, na perspectiva do impacto na transformação da realidade social.

Ciumara (2016) investigou sobre a relação entre os ciclos eleitorais e o ambiente político e econômico da Romênia, país que concebe a responsabilidade fiscal como a integração de ações de governo que surgem do orçamento, com a clareza de que os riscos fiscais não podem comprometer a sustentabilidade fiscal no médio e no longo prazo. Não se admite que o governo administre os riscos financeiros e os acontecimentos imprevistos com ajustes de despesas e receitas que provoquem desestabilizações de natureza econômicas ou sociais.

Partindo da premissa de que a disponibilidade de recursos e uso ineficiente e desigual dos mesmos constituem barreiras importantes para a cobertura universal da saúde, Anselmi, Lagarde e Hanson (2015) pesquisaram a equidade na alocação deles no setor público em países de baixa e média renda, dentre eles, africanos, asiáticos e latino-americanos. Confirmou-se equivocada a concentração maior para despesas hospitalares, já que na maioria das áreas pobres estudadas há maior necessidade de investimentos em cuidados primários de saúde, evidenciando que as fórmulas de alocação de recursos deve ser mais equânime.

No ambiente da União Europeia foram examinadas por Cuza (2017) as regras fiscais e a convergência da responsabilidade fiscal, a partir do grau de conformidade com os princípios fiscais do Estatuto das regras orçamentais nos Estados membros da UE 28, que impõe ação coordenada das políticas econômica e fiscal. As conclusões mostraram grande aderência entre o futuro econômico das nações e a responsabilidade fiscal, pois há ligação entre os déficits orçamentários e os benefícios da sociedade numa perspectiva futura da prosperidade sustentável e padrões de vida crescentes. Ele atribui à responsabilidade fiscal a posição de ideal do mundo contemporâneo, capaz de fortalecer e solidificar o

sistema financeiro, para torná-lo mais eficiente, transparente e para atender às necessidades das gerações atuais sem comprometer as das gerações futuras.

Estabelecendo um índice de validação da pesquisa para mostrar que países menos desenvolvidos, com problemas para gerir com eficácia o sistema de finanças públicas, como Chipre, República Checa, Bulgária, Eslovênia e Hungria apresentaram deficiências no processo de reforma fiscal e, de outro lado, Dinamarca, Holanda, França, Luxemburgo e Alemanha, gozaram de um crescimento econômico resultante de uma gestão de resultados com ênfase na consolidação das disciplinas fiscal e orçamentária e na transparência da gestão.

Na Índia também foi verificada os meandros entre Lei de Responsabilidade Fiscal e Gestão Orçamentária (FRBM), legislação unificada que vigorou a partir de 2003, com as finanças dos 28 estados, no período de 2000 a 2009. Detectou-se impacto positivo nos recebimentos de receita, tendo sido eficazes na redução do déficit fiscal bruto e do déficit de receita (BADAİK, 2017).

A relevância deste estudo está na necessidade de identificar o reflexo do equilíbrio fiscal nas decisões da alocação de recursos orçamentários, que levem ao desenvolvimento social considerando que, a priori, o primeiro é requisito *sine qua non* para o segundo e pelo fato de haver previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, do reconhecimento e a premiação do gestor que alcançar tal conquista. Trazer luz à discussão acerca da necessidade de considerar os avanços sociais na ampliação do conceito de gestão responsável a partir da ótica da eficiência dos resultados dos gastos com serviços disponibilizados pelo setor público. Ainda permitirá aumentar a transparência dos atos públicos.

Como não se encontrou na literatura estudos que utilizaram dados da execução orçamentária das cidades, diferente da maioria das pesquisas que se norteiam no caráter econômico-financeiro, este buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: existe relação entre a responsabilidade fiscal dos municípios capixabas e a disponibilização de recursos para gastos em saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social?

A escolha de realizar a pesquisa no Estado do Espírito Santo se deveu ao fato de que, apesar dele se destacar no cenário nacional em termos de responsabilidade fiscal, seus setenta e oito municípios apresentam realidades econômico-financeiras díspares e em alguns casos preocupantes, como atestado por dados do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A política fiscal, a alocação dos recursos que sustentam as políticas públicas e a ideia de bom governo

Idealmente, todo recurso público deveria ser usado eficientemente para promover políticas públicas. A política orçamentária, então, afirma Dan (2014), é o espelho que permite visualizar a capacidade de financiamento de outras políticas públicas.

Nesse sentido é que Vaz Garcia (2010) expõe que a política fiscal serve para conter os gastos públicos, entrelaçada à política monetária que administra a taxa de juros para garantir a credibilidade e a reputação do setor público em manter a sustentabilidade fiscal, enquanto o orçamento público revela a estratégia escolhida pelo gestor para distribuir os gastos orçamentários alinhando o rigor técnico que o aspecto fiscal exige com as nuances políticas. Alesina e Perotti (1996) esclarecem essa dicotomia observando que nas democracias parlamentares, o fato de o Poder Executivo ter de submeter o orçamento ao Legislativo para sua aprovação, faz com que a visão técnica se confronte com a política.

Esta divergência de interesses reside, segundo Posner e Blöndal (2012) na constatação de que os líderes políticos tendem a valorizar ações oportunas e que deem resultado em curto prazo sem atentar para sacrifícios fiscais necessários. O desafio a ser enfrentado é a elaboração de um orçamento calcado na consolidação fiscal no qual os gastos também contemplem, com moderação, a reeleição dos políticos sem provocarem desastres orçamentários no longo prazo. Thornton (2010) corrobora que países de mercados emergentes tem lançado mão da disciplina fiscal para tornarem-se menos suscetíveis a choques adversos por considerarem que regras fiscais funcionam como uma resposta a riscos previsíveis.

Para Cárdenas e De La Cruz (2016) a distribuição discricionária dos recursos orçamentários pode até ser eficiente, mas será injusta se não supervisionada devido ao viés pessoal que exige que os incumbidos de planejar o orçamento sejam treinados para alcançar a equidade social, através de uma política de redução de custos baseadas em informações confiáveis.

A concentração de recursos em poucas áreas ou mesmo programas de governo é uma das principais responsáveis pela ineficiência dos resultados de um

bom governo ROBLES; NAVARRO; STEVENS, 2013). O destaque de Palaniswamy e Krishnan (2012) é para o fato da centralização da prestação de serviços pelo Estado levar à falha de acesso entre diferentes grupos étnicos e sociais influenciando no desenvolvimento desigual de regiões geográficas.

Nos dizeres de Ticu (2011) políticas públicas são atividades institucionalizadas, desenvolvidas no espaço público no intuito de atingir através da alocação de recursos, materiais ou não, o bem comum de uma sociedade ou de uma comunidade, o que implica, seguramente, na classificação do governo como eficiente.

Andrews (2010) explana as diversas percepções de bons governos no âmbito da gestão financeira pública de países distintos como forma de rechaçar a adoção de Indicadores de Governança Mundial (WGI) que atribuem uma medida de eficácia do governo de forma isomórfica. Os pontos-chave de enfoque no domínio do desenvolvimento e o amplo diálogo sobre boa governança estão na capacidade da gestão financeira pública demonstrar claramente o grau de ofertas de serviços, seu gerenciamento de forma transparente e a garantia da estabilidade.

## **2.2 O bem-estar, o desenvolvimento social e a gestão fiscal**

Se a administração pública tem o bem-estar do cidadão como finalidade basilar, está aí o ponto de convergência dela com a política social. Koehler (2017) vai mais além ao categorizar que, para ser transformadora, a política social também precisa combater as causas das desigualdades e injustiças sociais, e cita a experiência dos países do sul e sudeste asiático (Índia, Myanmar, Nepal, Paquistão e Tailândia) que criaram rubricas orçamentárias específicas para cumprirem o propósito de incrementar a justiça econômica, social e política”.

A visão de Struminski e Rahier (2017) sobre as dimensões da pobreza, amplia os conceitos de bem-estar e pobreza para além do aspecto orçamentário. Admitindo que a posse de renda é condição importante para o alcance de direitos sociais, usam o paralelismo entre pobreza e bem-estar para construir o conceito de pobreza multidimensional que se contrapõe ao olhar da renda como única direcionadora da pobreza baseada na quantidade de aquisição de bens.

Barreto & Mendonça (2010) reconhecem a importância da transferência de renda para custear políticas sociais locais. Quando o Ente local recebe

transferência de recursos para áreas que venham a suprir vulnerabilidades dos mais pobres, espera-se que o aumento dos recursos leva ao incremento da qualidade de vida dos mesmos.

Klering, Kruehl e Stranz (2012) ratificam que os municípios que qualificam melhor suas gestões são mais capazes de atenderem à aspiração dos cidadãos em viverem melhor e mais felizes. Com clareza calcada em seus estudos acerca da gestão dos municípios brasileiros através de índices, eles contradizem o paradigma econômico afirmando que os pequenos municípios podem alcançar êxito fiscal, combinado com níveis satisfatórios de investimentos que contemplam as áreas de educação e saúde.

Mendonça e Holanda (2016) também veem a Administração Municipal dotada de condições de cumprir sua atribuição de fomentar o desenvolvimento local. Por alcançar uma relação próxima com o administrado consegue exercer extrema influência na solução de problemas urbanos, criando maiores possibilidades de acertos nas políticas públicas.

No Brasil, o municipalismo apregoa que são os governos municipais que devem dar conta dos investimentos em políticas sociais. Mas esbarra na situação deficiente da arrecadação própria, a qual nos garante Santos (2009) ser a fonte mais segura para sustentar, ao longo do tempo, o gasto público, em particular aqueles relativos a projetos de interesse apenas local.

Esta autonomia político-administrativa e o fortalecimento financeiro dos municípios brasileiros advindos da redistribuição dos tributos são criticados. Ao serem alçados à condição de agentes do desenvolvimento local, na prática o que se percebe é uma possibilidade maior para os municípios com maior poder econômico e menor para aqueles muito dependentes das receitas de transferências intergovernamentais. Isso limita sua capacidade de financiar projetos de alcance local, segundo Santos (2009). Com isso há discrepantes diferenças de nível de desenvolvimento social entre as regiões formadas por municípios de melhor autonomia fiscal.

Vicente (2013) apregoa que as políticas públicas brasileiras ainda não conseguem transpor a histórica concentração de renda por afetarem muito lentamente e em períodos esparsos as condições socioeconômicas da população e, com isso, acabam refletindo numa parca redução da desigualdade social.

Para reduzir a pobreza deve haver o delineamento claro de uma política socioeconômica em sintonia com a política tributária. Salama (2011) classifica essas despesas como um investimento para o futuro e confere a elas o poder de não só proporcionar a distribuição de renda para os pobres mas também de melhorar seus padrões de vida.

A clareza desta política desenvolvimentista deve levar ao ajuste da sintonia entre o crescimento econômico e a equidade social sem que o equilíbrio econômico receba mais importância que o bem-estar e a estabilidade sociais. Para tanto, seguem Robles et al.(2013), deve-se assumir o desafio de crescer a esse processo uma conotação social e humana.

Os estudos de Barreto e Mendonça (2010) sobre os efeitos da responsabilidade fiscal nos indicadores sociais brasileiros, atribuem à organização das contas públicas a faculdade de transformar para melhor a vida da população, baseando-se nas evidências de que a redução do endividamento tende a reduzir a pobreza, pois, o endividamento dos estados está diretamente relacionado com seus níveis de pobreza.

Não se vislumbra desenvolvimento, seja econômico ou social, sem uma gestão orçamentária comprometida desde a sua previsão e durante sua execução com o equilíbrio fiscal. Desse patamar é possível delinear claramente e mensurar com segurança as dotações orçamentárias que aportarão as políticas prioritárias de governo, aquelas que fomentarão a economia criando condições para o acesso ao bem-estar, ou por si só, já reduzem a desigualdade social.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

#### **3.1 Premissa e variáveis de estudo**

Admite-se como premissa neste estudo que o município que cumpre as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e que por isso ela lhe confere o título de responsável fiscalmente, gasta mais em educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social favorecendo o desenvolvimento social.

Delimitou-se como esforço para o alcance do desenvolvimento social os investimentos em educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social



baseado na abordagem do documento da Organização das Nações Unidas “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015).

As variáveis envolvidas neste estudo foram classificadas de acordo com sua natureza, como mostra o quadro 1, que resume as variáveis utilizadas neste trabalho:

**QUADRO 1 - VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DESTE ESTUDO.**

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO	MODO DE EXPRESSÃO
Responsabilidade Fiscal	Condição atribuída à conta do Poder Executivo Municipal, expressa em Decisão do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo com base no escopo da análise das mesmas.	Responsável Fiscal: Aquela gestão cuja conta foi aprovada ou a sua rejeição não ocorreu por descumprimentos de determinações da LRF; Irresponsável fiscal: A rejeição da conta se deu por descumprimento de uma determinação da L.
Educação	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com ensino fundamental, médio, profissional, superior, educação infantil, de jovens e adultos, especial e básica.	Em reais e obtida pela divisão do total da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Saúde	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com a atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição.	Em reais e através da divisão da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Habitação	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com habitação rural e urbana	Em reais e através da divisão da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Saneamento	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com saneamento básico rural e urbano	Em reais e através da divisão do total da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Assistência Social	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com assistência ao idoso, ao portador de deficiência, à criança e ao adolescente e assistência comunitária.	Em reais e através da divisão do total da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO	MODO DE EXPRESSÃO
Gini	Mede o grau de concentração de renda de um grupo e a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos	Varia de 0 a 1, onde 0 é a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. 1 representa que uma só pessoa detém toda a riqueza.
IDH-M	Índice resultante da adaptação da metodologia do IDH-M Global aos municípios, garantindo a mesma fonte de dados e comparabilidade entre todos eles, baseado nos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 e conforme a malha municipal existente em 2010. Seus componentes são dimensões importantes do desenvolvimento humano, IDH-M Longevidade, IDH-M Educação e IDH-M Renda .	varia de 0 a 1. O valor zero expressa o menor nível de desenvolvimento humano e o valor 1, o maior.
PIB Per capita	É a soma de todos os bens e serviços finais, aqueles que são disponibilizados para o consumidor, produzidos por um país, estado ou cidade. É um indicador do volume e do fluxo desses bens e serviços finais expressos a partir do preço em que chegam ao consumidor. É obtido pela divisão do seu valor pelo número de habitantes para conhecer o quanto cada indivíduo da região receberia caso a repartição ocorresse em parcelas iguais.	Em reais
Microrregiões	Divisão dos municípios capixabas em microrregiões de planejamento no Estado do Espírito Santo, definidas pela Lei 9.768/2011, que norteia a elaboração das ações governamentais, em especial das leis orçamentárias estaduais	Em dez microrregiões.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O grupo das microrregiões é formado pela divisão dos municípios capixabas em microrregiões de planejamento no Estado do Espírito Santo, definidas pela Lei 9.768/2011, que norteia a elaboração das ações governamentais, em especial das leis orçamentárias estaduais e apresenta a seguinte divisão:

**QUADRO 2 - MICRORREGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Microrregiões de Planejamento	Municípios
Metropolitana	Cariacica, Serra, Viana, Vitória, Vila Velha, Fundão e Guarapari.
Central Serrana	Itaguaçu, Itarana, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá e Santa Tereza.
Sudoeste Serrana	Afonso Claudio, Brejetuba, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Laranja da Terra, Marechal Floriano e Venda Nova do Imigrante.
Litoral Sul	Alfredo Chaves, Anchieta, Iconha, Piúma, Itapemirim, Rio Novo do Sul, Marataízes e Presidente Kennedy.
Central Sul	Cachoeiro do Itapemirim, Vargem Alta, Castelo, Atílio Vivacqua, Mimoso do Sul, Muqui, Apiacá e Jerônimo Monteiro.
Caparaó	Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Ibitirama, Muniz Freire, Irupi, São José do Calçado, Alegre, Bom Jesus do Norte, Iúna e Ibatiba.
Rio Doce	Aracruz, Ibiracu, João Neiva, Linhares, Rio Bananal e Sooretama.
Centro-Oeste	Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Colatina, Pancas, Governador Lindemberg, Marilândia, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, Vila Valério e São Roque do Canaã.
Nordeste	Conceição da Barra, Pedro Canário, São Mateus, Montanha, Mucurici, Pinheiros, Ponto Belo, Jaguaré e Boa Esperança.
Noroeste	Água Doce do Norte, Barra de São Francisco, Ecoporanga, Mantenedópolis, Vila Pavão, Águia Branca e Nova Venécia

Fonte: Brasil (2011).

### 3.2 Procedimentos econométricos

Por se tratar de uma análise estatística inferencial através de uma regressão linear com múltiplas variáveis, lançou-se mão do software Stata 15 para a obtenção dos resultados.

Aplicou-se aos valores monetários dos gastos com educação, saúde, habitação, saneamento, assistência social e o PIB per capita, a deflação pelo Índice de Preço ao Consumidor – IPCA, disponível no site do Banco Central do Brasil, com o objetivo de corrigir as flutuações monetárias entre janeiro de 2009 e fevereiro de 2019.

A amostra também recebeu o tratamento de redução das discrepâncias entre seus valores, considerando que os gastos nas áreas sociais e o PIB per capita estão demonstrados em milhões enquanto o Gini e o IDH—M variam entre 0 e 1. Assim, foram divididos os valores dos gastos em educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social pelo valor do PIB total de cada cidade nos respectivos exercício.

Utilizou-se a técnica de winsorização com 1% de corte em cada cauda para a minimização dos efeitos dos outliers. Esta técnica consiste em substituí-los pelos valores de cada extremo.

O trabalho utilizou o modelo de regressão linear múltipla com dados em painel, como especificado abaixo.

$$gasto_{it} = \beta_0 + \beta_1 resp_{fisc_{it}} + \beta_2 gini_{it} + \beta_3 idh_{it} + \beta_4 pib_{it} + \sum_{k=5}^{13} \beta_k região_{kit} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

$Gasto_{it}$  = a variável dependente do município  $i$  no período  $t$  ( $i = 1, \dots, 78$ ;  $t = 2009, \dots, 2015$ );

$\beta_0$  = Termo de intercepto;

$\beta_1$  a  $\beta_k$  = os parâmetros a serem estimados;

$resp_{fisc}$ ,  $gini$ ,  $idh$  e  $pib$  são as variáveis explicativas;

$k$  = número de testes realizados de acordo com o tipo de gasto adotado como variável dependente;

$região$  = são as microrregiões de planejamento do Estado do Espírito Santo;

$\varepsilon_{it}$  representa o termo de erro.

Também se buscou testar a influência da responsabilidade fiscal nos investimentos nessas áreas sociais em cada microrregião de planejamento do Estado do Espírito Santo e estabelecer comparação com os da Região Metropolitana.

O modelo foi rodado 5 vezes, uma para cada tipo de gasto (educação, saúde, habitação, saneamento e desenvolvimento social).

Quando os dados estão organizados como um painel, é comum se utilizar estimador de efeito fixo, efeito aleatório e se escolher o melhor estimador a partir do teste de Hausman. No entanto, no presente trabalho, alguns controles como IDH-M, Gini e as *dummies* de região são fixas no tempo, o que não permitiu que a estimação dos coeficientes dessas variáveis fosse executada via estimador de efeito fixo. Dessa maneira, optou-se por estimar os dados em MQO – Mínimos Quadrados Ordinários, controlando pelas variáveis fixas no tempo e colocando como controle o ano em questão.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Estatística descritiva

A Tabela 01 apresenta as características da amostra coletada.

**TABELA 1 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA COM MÉDIA, COEFICIENTE DE VARIAÇÃO, VALORES MÁXIMOS, QUARTIS E MÍNIMOS DAS VARIÁVEIS ANALISADAS**

variable	N	mean	cv	min	p25	p50	p75	max
resp_fisc	546	0.765568	0.553879	0	1	1	1	1
gasto_educ_w	546	0.066797	0.484061	0	0.045989	0.066623	0.0877	0.144579
gasto_saud~w	546	0.048378	0.521222	0	0.03213	0.046527	0.064676	0.111551
gasto_hab_w	546	0.00039	2.766403	0	0	0	0.000186	0.006515
gasto_san_w	546	0.004105	1.377799	0	8.20E-07	0.001342	0.006311	0.024679
gasto_asoc_w	546	0.010671	0.747984	0	0.005263	0.009377	0.014537	0.043117
idh_w	546	0.692192	0.054737	0.622	0.666	0.6835	0.718	0.845
gini_w	546	0.505137	0.07764	0.3896	0.4865	0.5017	0.5262	0.6124
pib_w	546	33114.16	1.843798	10161.97	14750.75	19528.61	24735.4	483478.7
Metr	546	0.089744	3.187706	0	0	0	0	1
Cserr	546	0.064103	3.824499	0	0	0	0	1
SudSerr	546	0.089744	3.187706	0	0	0	0	1
LitSul	546	0.102564	2.960752	0	0	0	0	1
CentSul	546	0.102564	2.960752	0	0	0	0	1
Cap	546	0.141026	2.47024	0	0	0	0	1
Riodoce	546	0.076923	3.467278	0	0	0	0	1
Coeste	546	0.128205	2.610072	0	0	0	0	1
Nord	546	0.115385	2.771414	0	0	0	0	1
Noro	546	0.089744	3.187706	0	0	0	0	1

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados gerados no Stata.

Detectou-se que 76,5% das contas dos municípios capixabas analisadas tiveram sua responsabilidade fiscal reconhecida pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no período de 2009 a 2015.

A maior média de gasto dos municípios nas área sociais estudadas foi com educação, em segundo lugar, com a saúde, seguindo assistência, saneamento e habitação. Já entre as regiões de planejamento, o investimento maior se deu na Caparaó, seguida da Centro-oeste, Nordeste, Litoral Sul, Central Sul, Noroeste, Sudoeste Serrana, Metropolitana, Rio doce e quem gastou menos foi a Central Serrana.

O coeficiente de Variação da responsabilidade fiscal apresentou uma dispersão de 55,39% em relação à média, demonstrando a significância do grau de precisão deste trabalho enquanto o dos gastos nas áreas sociais variou entre 74,80% e 484,06% demonstrando que eles foram heterogêneos entre os municípios.

Já os índices de Gini e IDH-M apresentaram que foram homogêneos nas cidades capixabas, uma vez que seus respectivos coeficiente de variação são baixos.

## 4.2 Correlação entre os dados

A tabela 2 mostra o resultado da análise estatística da correlação entre as variáveis:

**TABELA 2 - CORRELAÇÃO**

	resp f~c	gas~uc w	gast~e w	gast~b w	gast~n w	gas~oc w	idh w
resp fisc	1.0000						
gasto educ w	0.0626	1.0000					
gasto saud~w	0.0774	0.7949*	1.0000				
gasto hab w	0.1040*	-0.0071	-0.0141	1.0000			
gasto san w	-0.0077	0.0388	0.0246	0.0312	1.0000		
gasto asoc w	0.0630	0.7107*	0.7500*	-0.0241	-0.0182	1.0000	
idh w	0.0525	-0.4645*	-0.4227*	0.0978*	0.1054*	-0.4131*	1.0000
gini w	-0.0596	0.0023	-0.1206*	0.0918*	-0.0271	-0.0161	0.2880*
pib w	0.0732	-0.4193*	-0.4035*	0.1235*	-0.0904*	-0.3019*	0.0659
gini w	pib w						
gini w	1						
pib w	-0.0417	1					

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados gerados no Stata

O grau de confiança atribuído à análise de correlação foi de 95%. A responsabilidade fiscal está associada positivamente, ou seja, variando de forma diretamente proporcional, aos investimentos em educação, saúde, habitação e assistência social e negativamente, aquela que variou em proporções inversas, com os gastos em saneamento e o Gini. Porém, somente com os gastos em habitação é que encontramos o grau de confiança de 95%, pois nos outros gastos a relação com a responsabilidade fiscal se deu em grau de confiança menor.

A relação entre a responsabilidade fiscal e o Gini foi negativa e num nível desprezível estatisticamente. Entretanto, a correlação dele com as outras variáveis estudadas, apesar de positiva, também foi desprezível estatisticamente. Os gastos com educação só apresentaram significância estatística de 95% com saúde, assistência social, IDH-M e PIB per capita e relação negativa apenas com a habitação, IDH-M e o PIB per capita.

Os gastos com saúde também só não apresentaram significância estatística de 95% com a responsabilidade fiscal, habitação e saneamento, tendo sido negativa com habitação, IDH-M, Gini e PIB per capita. Os gastos com habitação apresentaram significância de 95% somente com a responsabilidade fiscal, IDH-M, Gini e o PIB per capita e ser negativa com educação, saúde e assistência social.

Os gastos com saneamento foram negativos com a responsabilidade fiscal, assistência social, Gini e o PIB per capita e só foram significantes com o IDH-M e o PIB. Os gastos com assistência social só foram significativos com a educação, saúde, IDH-M e PIB per capita e positiva com responsabilidade fiscal, educação e saúde.

Os resultados do IDH-M apresentaram insignificância estatística com a responsabilidade fiscal e o PIB per capita, negativa somente com a educação, saúde e assistência social.

O Gini apresentou significância com a saúde, habitação e IDH-M, relação negativa com a responsabilidade fiscal, saúde, saneamento e assistência. O PIB per capita só não apresentou significância de 95% com a responsabilidade fiscal e o IDH-M, tendo sido negativa com educação, saúde saneamento e assistência social.

### **4.3 Análise dos resultados da regressão**

A tabela 3 apresenta, de modo sintético, as cinco diferentes estimativas para o modelo descrito pela equação:

Tabela 03-RESULTADO DA REGRESSÃO DO MODELO COM TODAS AS VARIÁVEIS DE CONTROLE E DUMMY RESPONSABILIDADE FISCAL					
Variáveis Independentes	Variáveis Dependentes				
	gasto_educ	gasto_saude	gasto_hab	gasto_san	gasto_asoc
resp fisc	.00643504**	.00533046**	.00025675***	-0.00042896	.00180771**
	2.33	2.4	2.75	-0.68	2.57
idh w	-.30948531***	-.15746419***	0.00219098	.01797871**	-.06608347***
	-9.29	-5.7	1.64	2.01	-7.91
gini w	.08592438***	-0.01349539	.00258672*	-.01141851*	.01578469**
	3.48	-0.72	1.79	-1.69	2.23
pib w	-1.614e-07***	-1.232e-07***	2.909e-09**	-6.458e-09***	-2.598e-08***
	-8.67	-8.56	2.04	-2.86	-7.38
cserr	0.00317175	0.01725802***	-0.00002437	0.00204528	0.00200002**
	0.69	3.96	-0.18	1.13	2.11
sudser	0.02050392***	0.02584991***	0.00010134	-0.00085029	0.00409615***
	5.44	8.59	0.68	-0.57	4.11
litsul	0.00379044	0.01161728***	-0.00007888	0.0001026	0.00127677
	0.79	3.17	-0.52	0.07	1.22
centsul	0.0201205***	0.02384112***	0.00017345	0.00015361	0.00558703***
	5.36	6.75	0.98	0.1	5.32
cap	0.02142358***	0.03005756***	0.00002758	0.00063083	0.0055118***
	5.36	8.26	0.21	0.36	5.3
riodoce	0.00588926	0.01196136***	0.00009704	0.00450218***	0.00168658**
	1.63	4.12	0.45	3.57	2
coeste	0.00926348**	0.01954599***	0.0004391**	0.00317534**	0.00367568***
	2.55	6.48	2.28	2.06	3.63
nord	0.01953477***	0.01963844***	-0.00002001	0.00147042	0.00753349***
	4.31	5.34	-0.13	0.87	5.14
noro	0.02453558***	0.1852872***	0.00066032***	0.00052388	0.00311808***
	6	5.48	2.59	0.31	3.02
constante	0.23972925***	0.1553772***	0.00265548***	-0.00236244	0.04565052***
Observações	546	546	546	546	546
R2	0.5087	0.4569	0.1216	0.1024	0.3636
Controle por ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados gerados no Stata.

Na tabela, diferentes gastos foram levados em conta em cada coluna. Abaixo dos coeficientes são reportadas as respectivas estatísticas de teste. Coeficientes marcados com uma estrela(\*) são estatisticamente significativos com 10% de significância, coeficientes marcados com duas estrelas (\*\*) são estatisticamente significativos com 5% de significância e coeficientes marcados com três estrelas (\*\*\*) são estatisticamente significativos com 1% de significância.

Ao rodar o modelo de regressão tomando os gastos com educação como variável dependente verificou-se que o coeficiente da *dummy* de *resp\_fisc* foi estatisticamente significativo com significância no nível de 5% e com sinal positivo, permitindo dizer que os municípios que foram fiscalmente responsáveis gastaram mais em educação quando comparados aos municípios que não o foram.



Os controles IDH-M e PIB per capita foram significativos em 1% e com coeficientes negativos, mostrando que, tanto os municípios com maior índice de desenvolvimento quanto os “mais ricos”, investiram proporcionalmente menos do seu PIB em educação.

O comportamento do coeficiente de Gini frente à educação, com estimativa de significância no nível de 1% e coeficiente positivo, indica que municípios mais desiguais gastaram mais com educação.

As *dummies* de microrregião Central Serrana, Litoral Sul e Rio Doce não se mostraram estatisticamente significativas, apesar de apresentarem coeficientes positivos, indicando que em todas elas gastou-se mais em educação do que na região metropolitana.

Quando considerou os gastos com saúde como variável dependente apurou-se que o coeficiente da *dummy de resp\_fisc* foi estatisticamente significativo com significância no nível de 5% e com sinal positivo, mostrando que os municípios que foram fiscalmente responsáveis gastaram mais em saúde quando comparados aos que não o foram.

Os controles IDH-M e PIB per capita também foram significativos, o Gini com nível de significância de 5%, com coeficientes negativos, mostrando que os municípios com maior índice de desenvolvimento, bem como os “mais ricos”, gastaram menos com saúde.

As *dummies* de microrregião foram significativas em 1% e com coeficientes positivos, indicando que nelas gastou-se mais com saúde do que na região metropolitana.

Ao tomar os gastos com habitação como variável dependente o coeficiente da *dummy de resp\_fisc* foi estatisticamente significativo e significativo no nível de 1% e com sinal positivo, o que permite dizer que os municípios que são fiscalmente responsáveis, gastaram mais em habitação quando comparados aos municípios que não são fiscalmente responsáveis.

O IDH-M não apresentou significância estatística, embora com coeficiente positivo, nos impedindo de afirmar que os municípios com maior índice de desenvolvimento investem mais em habitação.

Os controles Gini e PIB foram significativos, em 10% e 1%, respectivamente, com coeficientes positivos, mostrando que, tanto os municípios mais desiguais quanto os “mais ricos”, gastaram mais com habitação.

Apenas as *dummies* das microrregião Centro Oeste e Noroeste foram significantes em 5% e 1%, respectivamente, e coeficientes positivos, afirmando que nelas tenha havido gasto maior desta despesa que a região metropolitana. Nada podemos afirmar quanto a esta despesa nas outras microrregiões dada a insignificância estatística.

Já ao considerar os gastos em saneamento como variável dependente, o coeficiente da *dummy de resp\_fisc* além de ter apresentado sinal negativo, não foi estatisticamente significativo, o que não permite dizer que os municípios que foram fiscalmente responsáveis gastaram menos em habitação quando comparados aos municípios que não o são.

Quanto ao controle Gini detectou-se uma relação negativa, significativa em 10% , evidenciando que os municípios mais desiguais gastaram menos com saneamento.

O IDH-M foi significativo em 5% e com coeficientes positivos, mostrando que municípios com maior índice de desenvolvimento gastaram mais com saneamento. O PIB per capita teve significância em 1% e coeficiente negativo indicando que os municípios “mais ricos” gastaram menos com saneamento.

Quanto à relação dos gastos das microrregiões com as da Região Metropolitana, só há confiança em afirmar que os investimentos em saneamento foram maiores nas microrregiões do Rio Doce e Centro Oeste. Nada podemos afirmar quanto a esta despesa nas outras microrregiões, também pela insignificância estatística.

Quando tomou-se os gastos com assistência social como variável o coeficiente da *dummy de resp\_fisc* assumiu significância de 5% e com sinal positivo, o que permite dizer que os municípios que são fiscalmente responsáveis, gastaram mais em assistência social quando comparados aos municípios que não são fiscalmente responsáveis.

Os controles IDH-M e PIB per cata também foram significativos em 1% e com coeficientes negativos, mostrando que os municípios com maior índice de

desenvolvimento e os “mais ricos” gastaram menos em assistência social. Já os municípios mais desiguais, dado o coeficiente positivo do GINI significativo em 5%, gastaram mais com assistência social.

A *dummy* da microrregião Litoral Sul não apresentou relação com a região Metropolitana enquanto as das outras se foram significativas em 1% e 5% e com coeficientes positivos, indicando que gastaram mais em assistência social do que na região metropolitana.

Estes resultados confirmam a opinião de Barreto e Mendonça (2010) quanto à maior capacidade dos municípios com finanças organizadas executar ações planejadas que provocam mudanças positivas nos investimentos, níveis de renda e padrão de vida.

Para trazer mais robustez à discussão do assunto este trabalho se afastou da comparação de índices e estabeleceu confronto entre dados de execução orçamentária das 78 cidades nas áreas específicas atreladas ao conceito de desenvolvimento social local (educação, saúde, habitação, saneamento, assistência social) destacando que o fato de todos os dados já terem passado pelo crivo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo confere grau satisfatório de credibilidade à pesquisa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou se há relação positiva entre a responsabilidade fiscal e os gastos sociais em saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social, testando econometricamente os dados da execução orçamentária dos municípios capixabas nessas áreas no período de 2009 a 2015.

Os resultados empíricos mostraram que a responsabilidade fiscal, com 99% de confiança, está associada positivamente com os gastos em habitação, e com 95% com a educação, saúde e assistência social e sem associação com o saneamento já que não houve significância estatísticas nos testes. A regressão linear múltipla mostrou que os municípios que são fiscalmente responsáveis gastam mais em educação, saúde, habitação e assistência social que os não fiscalmente responsáveis, invalidando essa afirmação para os gastos em saneamento considerando o baixíssimo grau de confiança.

Ao lançar o olhar para as microrregiões que norteiam o planejamento do desenvolvimento do Estado do Espírito Santo de forma regionalizada, apurou-se que em todas as microrregiões gastou-se mais nas áreas de educação, saúde, habitação e assistência social que na microrregião Metropolitana, mas em saneamento, só houve significância estatística para afirmar que os investimentos foram maiores nas microrregiões Rio doce e Centro Oeste.

A microrregião Metropolitana cresceu em torno da capital e em 2010 já contava com 48,0% da população estadual e 98,3% de sua população em áreas urbanas conforme dados do IJSN - Instituto Jones Santos Neves, com base no Censo demográfico do IBGE e concentrando nela também o PIB estadual produzindo 63,2% da riqueza capixaba, seguida da Litoral Sul respondendo com 9,4% e da Rio Doce, com 7,9%. Essas três microrregiões somavam 80,5% de todas as riquezas do Estado. Na microrregião Litoral Sul se situam municípios beneficiados pelas receitas de *royalties* do petróleo, se destacando Presidente Kennedy, que figurou de 2011 a 2015 como a cidade com maior renda per capita do Brasil.

Segundo o Perfil da Pobreza no Espírito Santo: famílias inscritas no CadÚnico, elaborado pelo IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves, em 2016 havia no Espírito Santo 365.504 mil famílias cadastradas, a maioria, 38,1%, na microrregião Metropolitana onde também havia a maior concentração de famílias com membros na primeira infância, acirrando o desafio das políticas de combate à pobreza.

Os baixos investimentos sociais na microrregião Metropolitana, comparados com os das outras microrregiões, interferiram nos resultados negativos do IVS - Índice de Vulnerabilidade Social, medido a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil através de dezesseis indicadores nas dimensões infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. O IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, baseado nos dados do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para apurar o IVS nas regiões metropolitanas brasileiras, afirmava que o IVS da microrregião Metropolitana capixaba em 2000 era 0,432, na faixa de alta vulnerabilidade social, evoluindo em 2010 para 0,315, passando para a faixa de média vulnerabilidade social.

Embora com situações financeiras díspares, as microrregiões ainda convivem com deficiências da telefonia móvel, internet e de logística impedindo a integração econômica com todo o estado e o país e ampliando a dependência de programas de transferência de renda.

Na amostra testada viu-se que as cidades mais ricas, aquelas com maior PIB per capita, gastaram proporcionalmente menos com educação, saúde, saneamento e assistência social e mais com habitação. Aquelas que possuem maior desenvolvimento humano, medido pelo IDH-M, se preocuparam em continuar promovendo esse desenvolvimento com maiores gastos apenas em saneamento, mas, menores em educação, saúde e assistência social.

Já sobre a relação do Gini, com os gastos sociais pode-se afirmar que os municípios capixabas com maior desigualdade social gastaram mais com educação, habitação e assistência social, menos com saneamento, sem podermos fazer inferências quantos aos gastos com saúde.

Baseado na Taxa Geométrica de Crescimento Anual obtida pelos valores do PIB o IBGE indicava que em 2010, nossa população representava 1,8% da brasileira enquanto nosso PIB contribuía com 2,2% para a formação do nacional.

Segundo o IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves, com base nos mesmos dados do IBGE, houve incremento do PIB *per capita* capixaba naquele período deixando de ser inferior ao do Brasil e alcançando em 2010 o patamar de 18,3%,. Viu-se a diminuição da proporção de pessoas com renda abaixo da linha da pobreza de 32,8% para 10,0%, superior à média brasileira, que oscilou de 38,7% para 20,8%. O índice de Gini também apresentou redução de 0,489, contra 0,522 da média nacional, puxado pelo aumento da renda média pessoal aliado a uma melhor distribuição da renda familiar.

Este estudo confirmou que esse cenário favorável permaneceu até o ano de 2015, mas, o fato das cidades mais ricas não ter incrementado os investimentos nas área sociais aqui estudadas não impediu que houvesse algumas melhoras de indicadores.

O referido Instituto atestou que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das séries iniciais do ensino fundamental do Espírito Santo evoluiu nas séries iniciais de 4,2, em 2005, para 5,2, em 2011, e nas finais aumentou de 3,8 para 4,2. Porém, o desempenho obtido pelo ensino médio praticamente estagnou, variando de 3,8 para 3,6.

A escolaridade média da população de 25 a 34 anos era de 9,3 anos de estudos e o estado estava em 8º lugar no ranking nacional de população com nível superior completo com apenas 8,3% de escolaridade superior, número idêntico à média brasileira da época.

No âmbito da saúde, a APS – Atenção Primária à Saúde está essencialmente inserida no âmbito municipal por ser a política de saúde responsável pelo acesso e coordenação dos fluxos dos cidadãos nas redes de atenção à saúde e ancorada no Programa de Saúde da Família, logo, analisar sua cobertura populacional ajuda a conferir sua eficiência.

O Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) com dados da Estimativas populacionais anuais de população do IBGE, apontava que o Espírito Santo, em 2015, contava com 593 equipes de PSF, que cobriam 71,51% da população capixaba, principalmente nos pequenos e médios municípios.

A taxa de mortalidade infantil de crianças com menos de um ano é preconizada como aceitável pela Organização Mundial da Saúde (OMS) na faixa de até 10 mortes para cada mil nascimentos. Os dados da Síntese de Indicadores Sociais SIS, divulgada pelo IBGE apontam que em 2015, este índice foi de 9,2 óbitos por mil nascidos vivos nos municípios capixabas.

O IDH do Espírito Santo medido decenalmente pelo censo demográfico/IBGE, por sua vez, evoluiu de 0,505 em 1991 para 0,740 em 2010, ampliando a qualidade de vida nos municípios capixabas, com destaque para a capital Vitória que com IDH-M de 0,845 despontou como a quarta cidade e segunda capital brasileira no ranking do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2012, PNUD.

Em 2000, 65,4% dos municípios capixabas estavam classificados nas faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo do IDH, e nenhum era considerado muito alto. Em 2010, nenhum município foi classificado nas faixas iniciais e dois municípios, Vitória e Vila Velha, atingiram a classificação de desenvolvimento humano muito alto.

Apesar desses indicadores positivos, ainda há muitas mazelas sociais nas cidades capixabas.

A responsabilidade fiscal é a segurança necessária para ampliar a descentralização dos recursos entre as diversas áreas de governo. A boa governança é aquela que, a partir da estabilidade financeira, consegue criar políticas públicas que disponibilizem para a comunidade serviços que satisfaçam suas necessidades.

Os resultados mostraram que a imposição das regras fiscais advindas da LRF não impedem os gastos públicos que promovem o bem estar e a estabilidade

sociais, afinal, é a própria lei que acrescenta ao desafio de alcançar a estabilidade fiscal e econômica a adoção de um modelo desenvolvimentista de viés social e humano em sintonia com o crescimento econômico. As exigências direcionadoras dos gastos públicos presentes na Constituição Federal brasileira, aliadas às regras fiscais apenas definem os gastos prioritários mas não são ameaças de que os investimentos sociais serão sempre insuficientes.

As limitações deste trabalho consistem na restrição de cinco funções de governo ligadas ao desenvolvimento social, da amostra composta exclusivamente por municípios capixabas e a ausência de confronto dos gastos com a sua eficácia. Valioso seria comparar os resultados obtidos com outros estudos para constatar se a relação dos mesmos com os indicadores de desempenho das políticas públicas de mais outras áreas como cultura, previdência social e trabalho, por exemplo, também se verifica num universo maior de cidades.

## REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.

ANDREWS, M. Good government means different things in different countries. **Governance**, v. 23, n. 1, p. 7-35, 2010.

ANSELMINI, L.; LAGARDE, M.; HANSON, K.G. Equity in the allocation of public sector financial resources in low- and middle-income countries: a systematic literature review. **Health Policy and Planning**, v. 30, n. 4, p. 528-45, 2015.

AZEVEDO, R. R. Uma análise dos índices da lei de responsabilidade fiscal nos municípios paulistas após a implantação do projeto AUDESP. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 2, p. 39-60, 2013.

BADAIK, S. Impact of fiscal responsibility legislations on state finances in India. **Theoretical & Applied Economics**, v. 24, n. 3, p. 115-124, 2017.

BARRETO, F. A. F. D.; MENDONÇA, H. H. M. Autonomia financeira, responsabilidade fiscal e seus efeitos sobre os indicadores sociais dos estados brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 10, p. 59-85, dez. 2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 3 set. 2018.

CÁRDENAS, S.; DE LA CRUZ, E. R. Controlling administrative discretion promotes social equity? Evidence from a natural experiment. **Public Administration Review**, v. 77, p. 80-89, 2016.

CIUMARA, T. Fiscal responsibility within an unstable economic and political environment. **Financial Studies**, v. 20, n. 4, p. 54-68, 2016.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.

CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1375-1399, 2013.

CUZA, A. I. Fiscal rule and fiscal responsibility convergency. **The USV Annals of Economics and Public Administration**, ano 17, v.1, n. 25, p. 144-154, 2017. Disponível em: <http://www.seap.usv.ro/annals/ojs/index.php/annals/article/view/978/872>. Acesso em: 10 ago. 2018.

DAN, M. I. Budget and public debt. **Annals Of The University Of Oradea, Economic Science Series**, v. 23, n. 2, p. 266-270, 2014.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513-537, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/.../liv64529\\_ref\\_glossario equipetec.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/.../liv64529_ref_glossario equipetec.pdf). Acesso em: 25 jul. 2019.

IJSN. Instituto Jones dos Santos Neves. **Perfil da pobreza no Espírito Santo: famílias inscritas no CadÚnico 2017**. Vitória, ES: IJSN, 2018. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5099-perfil-da-pobreza-no-espírito-santo-famílias-inscritas-no-cadunico-2017>. Acesso em: 25 jul. 2019.



IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP. Fundação João Pinheiro; PNDU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=24037m](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=24037m). Acesso em: 25 jul. 2019.

JORGE, M.; CAJAZEIRA, A. Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal: uma análise dos municípios sergipanos no período 2007/2010. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 26, p. 1-47, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/17720>. Acesso em: 25 jul. 2019.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZC, E. Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir de índices de gestão. **Análise Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/11433/9677>. Acesso em: 10 ago. 2018.

KOEHLER, G. The politics of rights-based, transformative social policy in South and Southeast Asia. **International Social Security Review**, v. 70, n. 4, p. 105-126, 2017.

MENDONÇA, M. L. C.; HOLANDA, M. M. A administração pública municipal como fomentadora do desenvolvimento social e econômico. **Sequência**, v. 74, p. 207-231, 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 5 set. 2018.

PALANISWAMY, N.; KRISHNAN, N. Local politics, political institutions, and public resource allocation. **Economic Development & Cultural Change**, v. 60, n. 3, p. 449-473, 2012. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=73388968&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 10 ago. 2018.

POSNER, P.; BLÖNDAL, J. Democracies and deficits: prospects for fiscal responsibility in democratic nations. **Governance**, v. 25, p. 11-34, 2012.

ROBLES, J. N.; NAVARRO, D.M.; STEVENS, D. F. Descalabros Y desafíos de la política social en México. problemas del desarrollo. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 44, n. 174, p. 9-34, 2013.

SANTOS, A. M. S. P. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 2, p. 112-137, 2009. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=77847591&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SALAMA, P. Luchas contra la pobreza en América Latina: el caso de la pobreza rural en Brasil: problemas del desarrollo. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 42, n. 165, p. 7-34, 2011. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=61023026&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 25 jul. 2019.

STRUMINSKI, C. E. C.; RAHIER, A. P. Pobreza e seus determinantes nos municípios brasileiros: abordagem monetária, de privações e multidimensional. **Revista de Desenvolvimento Econômico- RDE**, v. 2, n. 37, p. 186-211, 2017.

THORNTON, J. Who chooses to adopt fiscal responsibility laws? evidence from emerging market economies. **Applied Economics Letters**, v. 17, p. 737-740, 2010.

ȚICU, D. Public policies-from the dilemma of resources allocation to the ethical decision making. **Young Economists Journal / Revista Tinerilor Economisti**, v. 9, n. 16, p. 110-115, 2011.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A. Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público: possibilidades e limites. In ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 24., 2005, Brasília (DF). **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=1&cod\\_edicao\\_subsecao=30&cod\\_evento\\_edicao=9&cod\\_edicao\\_trabalho=59](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=30&cod_evento_edicao=9&cod_edicao_trabalho=59). Acesso em: 10 ago. 2018.

VAZ GARCIA, R. Política fiscal e dívida pública: uma abordagem teórica a partir de Keynes e Abba Lerner. **Problemas del desarrollo**, v. 41, n. 161, p. 59-79, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362010000200003&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200003&lng=es&tlng=pt). Acesso em: 10 set. 2018.

VICENTE. D. V. Economia e desenvolvimento social: a possibilidade da utilização de indicadores sociais para avaliação do desenvolvimento Paranaense. **Mediações**, v. 18, n. 2, p. 46-64, 2013.

## **AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2018\***

### **EVALUATION OF IMPLEMENTATION AND MANAGEMENT INDICATORS OF STATE PROTECTED AREAS OF AMAPÁ FROM 2013 TO 2018**

**MARCOS DOS SANTOS CÔRTEZ\*\***

*Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Especialista em Perícia, Auditoria e Gestão Ambiental. Graduado em Engenharia Florestal.*

**MAURÍCIO OLIVEIRA DE SOUZA\*\*\***

*Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Mestre em Processos Construtivos e Saneamento Urbano. Especialista em Recursos Naturais. Graduado em Engenharia Sanitária.*

**CARINA BAIA RODRIGUES\*\*\*\***

*Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Mestranda em Educação. Especialista em Gestão e Docência do Ensino Superior. Especialista em Auditoria e Perícia Ambiental. Graduada em Tecnologia em Gestão Ambiental e em Direito.*

**DACICLEIDE SOUSA CUNHA GATINHO\*\*\*\*\***

*Técnica de Controle Externo/Diretora Executiva da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Advogada. Mestre em Biodiversidade Tropical. Especialista em Auditoria na Administração Pública e em Gestão fazendária. Graduada em Direito e em Turismo.*

**Resumo:** O presente trabalho analisa a implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível estadual nas Unidades de Conservação (UCs) localizadas no Estado do Amapá. Justifica-se a investigação mediante a crescente necessidade de atuação dos Tribunais de Contas no controle externo ambiental, considerando ser o meio ambiente patrimônio público a ser protegido. Este trabalho foi realizado através de informações levantadas durante auditoria operacional nas UCs do Estado. Metodologicamente, utilizou-se de pesquisa documental, questionários eletrônicos, entrevistas e visitas às unidades estaduais. O trabalho mostra a

\* Esse trabalho apresenta dados parciais referentes aos indicadores de implementação de gestão de Unidades de Conservação do Estado do Amapá e faz parte da Auditoria Coordenada em Unidades de Conservação no Bioma Amazônia.

\*\*[marcos.santos@tce.ap.gov.br](mailto:marcos.santos@tce.ap.gov.br)

\*\*\*[mauricio.oliveira@tce.ap.gov.br](mailto:mauricio.oliveira@tce.ap.gov.br)

\*\*\*\*[carina.baia@tce.ap.gov.br](mailto:carina.baia@tce.ap.gov.br)

\*\*\*\*\*[dacicleide.sousa@tce.ap.gov.br](mailto:dacicleide.sousa@tce.ap.gov.br)

importância do uso de indicadores para a verificação da governança nas unidades e revela que as unidades avaliadas encontraram-se desde baixo até médio grau de implementações e gestão, portanto não estão atingindo plenamente os objetivos para os quais foram criadas.

**Palavras-chave:** Indicadores. Unidades de Conservação. Governança.

**Abstract:** This paper analyzes the implementation of state-level biodiversity conservation policies in Conservation Units (PAs) located in the state of Amapá. The investigation is justified by the growing need for the Audit Courts to act in external environmental control, considering that the environment is a public patrimony to be protected. This work was carried out through information gathered during operational audit in the State UCs. Methodologically, we used documentary research, electronic questionnaires, interviews and visits to state units. The paper shows the importance of using indicators for governance verification in the Units and reveals that the evaluated units are in low to medium degree of implementations and management, so they are not fully achieving the objectives for which they were created.

**Keywords:** Indicators. Conservation Units. Governance.

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) – banco de dados oficial do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) mantido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e alimentado pelos órgãos ambientais gestores dos três níveis da federação (União, Estados e Municípios) –, o Brasil possui atualmente 2.309 Unidades de Conservação, que representam uma área de 254.679.688.86 hectares (MMA, 2019).

No âmbito internacional, vale mencionar que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), considerada o principal acordo ambiental multilateral na área de biodiversidade. Essa convenção dispõe que o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas é medida fundamental para promover a conservação *in situ* (BRASIL, 2013a).

Criar Unidades de Conservação tem sido uma das estratégias mais eficazes para proteger a floresta Amazônica, seus benefícios e os direitos de uso de

populações da região. Apesar da expressiva área territorial nacional a ser protegida, por meio da instituição de UCs, nas diferentes esferas administrativas, no ano de 2013, os Tribunais de Contas da União (TCUs) e os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) constataram, por meio de Auditoria Operacional Coordenada nas UCs do Bioma Amazônia, que apenas 4% dessas unidades possuíam alto grau de implementação, isto é, estavam recebendo os insumos (recursos, instrumentos e infraestrutura) necessários à sua gestão e atingindo plenamente seus objetivos (BRASIL, 2013a).

Ainda em 2013, como resultado da atuação conjunta do TCU e TCEs, diversos acórdãos foram publicados e encaminhados aos diferentes órgãos do Poder Executivo, principalmente aqueles responsáveis pela área ambiental, com o intuito de promover a melhoria na gestão dessas áreas protegidas na Amazônia e garantir que seus objetivos pudessem efetivamente serem atingidos.

A atuação dos Tribunais de Contas no Controle Externo Ambiental tem evoluído significativamente, pois se reconhece que o meio ambiente constitui o patrimônio público a ser resguardado, conforme se extrai do art. 225, que o descreve como bem de uso comum do povo. Nesse sentido:

O bem ambiental revestido da natureza jurídica de bem de uso comum do povo, definido pela Carta Maior é, para fins de gestão e controle, patrimônio público, competindo ao poder público a missão de sua guarda, tutela e fiscalização (...) Corolário da garantia deste direito são os deveres que dele decorrem e a incumbência determinada constitucionalmente ao poder público em desempenhar tais deveres. (ACHKAR, 2007, p. 10).

A Constituição Federal, ainda no art. 225, em seus incisos, prossegue informando sobre a necessidade de se definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Esses espaços consistem nas Unidades de Conservação. Cabe, portanto, ao governo estabelecer políticas, programas e instrumentos legais e de gestão para essas áreas protegidas.

Ao fiscalizar as políticas de gestão para as UCs, implementadas pelos governos, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) buscam avaliar se elas estão atingindo o resultado esperado de forma econômica, eficaz e eficiente. Assim, essas entidades têm um papel importante na garantia de um meio

ambiente de qualidade e embasado em um desenvolvimento com equidade social e equilíbrio econômico.

A Constituição do Estado do Amapá, art. 2º, VII, informa que a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida forma princípios fundamentais do nosso Estado. Ainda ao longo de seu corpo normativo, a Constituição trata da necessidade da manutenção do meio ambiente equilibrado ao delinear, no art. 310, os instrumentos a serem adotados em sua política ambiental, tais como a licença ambiental, zoneamento ecológico-econômico e a fiscalização. Atribui, ainda, como competência do controle externo, em seu art. 111, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e de qualquer das entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Existem várias dimensões que podem ser contempladas sob a perspectiva do controle externo ambiental, tais como: legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos estaduais de meio ambiente; fiscalização de entes públicos com atividades de impacto ambiental; conformidade na aplicação de recursos repassados aos municípios e ONGs; e sustentabilidade nas aquisições e obras públicas.

Diante da legislação mencionada, percebe-se o dever do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) para com a sociedade amapaense no sentido de promover ações efetivas voltadas ao controle externo ambiental, bem como na conscientização e educação ambiental, junto aos demais órgãos componentes da administração estadual direta e indireta de maneira a auxiliar na construção do desenvolvimento sustentável a nível local.

O Amapá representa o Estado mais protegido em termos relativos, com 8.798.04,31 de hectares destinados à preservação, ou seja, 61,6% do seu território encontra-se resguardado por meio de 19 Unidades de Conservação — sendo 12 destas em instância federal, 5 estaduais e 2 municipais. Quando somadas as 5 Terras Indígenas, o Amapá apresenta um total de 73% do seu território em áreas protegidas integrando o Corredor da Biodiversidade do Amapá, visando conciliar a conservação da natureza com o desenvolvimento econômico e social (DRUMMOND; DIAS; BRITO, 2008). Dentre estas Unidades de Conservação, destacamos as cinco UCs geridas pelo Governo do Estado

do Amapá (GEA), que são: Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú; Área de Proteção da Fazendinha; Floresta Estadual do Amapá e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, que constituem Unidades de Conservação do grupo de uso sustentável; e a Reserva Biológica do Parazinho, que integra as unidades do grupo de proteção integral.

Como efeito desse desenvolvimento socioeconômico e da consequente pressão sobre os recursos naturais locais, observa-se, por exemplo, o crescimento nos níveis de desmatamento no Amapá. O desmatamento total acumulado até o ano de 2018 nas florestas do estado atingiu uma área aproximada de 300.947,00 ha, o que equivale a 2,72% da área de floresta. Nas Unidades de Conservação do Estado, essa área totaliza 58.745,00, o que equivale a 19,5% de sua área desmatada (AMAPÁ, 2019).

Nesse contexto, o presente trabalho visa analisar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível estadual, mais especificamente aquelas relacionadas à gestão das Unidades de Conservação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em um direito humano de terceira dimensão, dentre os quais constam aqueles direitos ligados aos valores de fraternidade e de solidariedade. Machado (2017) ensina que:

A titularidade desses direitos de terceira dimensão é difusa. Tanto que alguns exemplos de direitos dessa geração são: a paz, o desenvolvimento, a comunicação, a solidariedade e segurança mundiais, ao meio ambiente e a conservação do patrimônio comum da humanidade. (MACHADO, 2017, p. 40).

Tais direitos, por abrigarem questões de interesse difuso e supranacional não se circunscrevem, quanto a sua tutela, à esfera estatal. Desse modo, questões ambientais constituem pauta recorrente da comunidade internacional. Dentre as iniciativas globais em prol da biodiversidade, destaca-se a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), lançada em 1992 durante a Cúpula das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92), no Rio de Janeiro, e que conta hoje com 196 partes signatárias (195 estados nacionais e a União Europeia).

A necessidade de uma convenção internacional sobre biodiversidade foi reconhecida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1988, o que desencadeou uma série de trabalhos e reuniões que culminaram na construção coletiva da CDB em 1992.

A CDB estabelece diretrizes para a conservação *in situ* da biodiversidade (art. 8º), dentre as quais se destacam a criação de sistemas nacionais de áreas protegidas e o desenvolvimento de critérios e orientações nacionais para a seleção, criação e manejo destas áreas. Estas medidas *in situ* de conservação devem ser complementadas (art. 9º) por medidas *ex situ*, como a recuperação e reabilitação de espécies ameaçadas para sua reintrodução em habitats naturais (BRASIL, 1994).

Em 2010, foi realizada a 10ª Conferência das Partes da CDB (COP-10), na cidade de Nagoya, capital da província de Aichi, Japão. Nessa conferência, foi aprovado o segundo Plano Estratégico para Biodiversidade (2011-2020), com proposições que ficaram conhecidas como as “Metas de Aichi”. Este plano estratégico prevê que cada país signatário da CDB deverá construir e implementar um Plano de Ação Nacional para a Biodiversidade (O QUE... 2014).

Neste contexto, destaca-se a Meta 11, inserida no Objetivo C:

Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas (O QUE... 2014,).

Outro documento internacional de extrema relevância para a preservação ambiental é a Agenda 2030, que, adotada em 2015, consiste em um documento ambicioso que propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas de ação global para alcance até 2030 (Figura 1), em sua maioria, abrangendo as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada.



FIGURA 1 - OS 17 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Fonte: Adaptado de Transformando... (2019).

Dentre os ODS mencionados, os dois de maior afinidade com a proteção da biodiversidade são os de nº 14 e de nº 15. O Objetivo 14 é aquele relativo à vida na água. Propõe a: “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (TRANSFORMANDO..., 2019, p. 19).

Destaca-se que o objetivo possui 7 metas, dentre as quais encontramos a meta 14.5, segundo a qual, até o ano de 2020, devemos “conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível” (TRANSFORMANDO..., 2019, p. 33).

A devastação florestal tornou-se um crime organizado de baixo risco e alto lucro, que está sobrecarregando países e comunidades, afetando a biodiversidade e o desenvolvimento. Com o intuito de reduzir ou mitigar tais impactos, o ODS 15 propõe proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Vejamos:

Meta 15.1 – Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.

[...]

Meta 15.9 – Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas (TRANSFORMANDO..., 2019, p. 34-35).

Para que compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil sejam efetivamente alcançados, é necessário esforço e alinhamento entre as diversas políticas ambientais instituídas, sejam elas de nível nacional ou estadual, com os pressupostos de desenvolvimento sustentável desenhados internacionalmente, inclusive com relação à definição de espaços especiais que visam a proteção *in situ* da biodiversidade.

Na esfera nacional, o art. 225, §4º da Constituição Federal, dispõe que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, alguns de nossos biomas mais importantes, são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Considerando esses dispositivos, conclui-se que a União, Estados e Municípios devem defender e preservar o meio ambiente que constitui um patrimônio ambiental público (BRASIL, 1988).

O Brasil adotou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação expresso na Lei nº 9.985/2000, com o intuito de contribuir para a manutenção, valorização econômica e social da diversidade biológica e dos recursos genéticos, preservação e a restauração dos ecossistemas naturais, promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais conforme se extrai do art. 4º, incisos I, III, IV e XI, do mencionado dispositivo.

A mesma lei define como Unidades de Conservação os espaços territoriais e seus recursos ambientais, abrangendo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, conforme art. 2º, I.

Ainda como instrumento nacional colaborativo para a proteção da biodiversidade, mencionamos o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758/2006, o qual nos apresenta o conceito

de Área Protegida em uma perspectiva abrangente, segundo o qual, além das Unidades de Conservação também integram tais áreas as terras indígenas e terras de quilombolas que possuem grande importância para conservação e preservação do estilo de vida das populações existentes.

As Unidades de Conservação cumprem uma série de funções cujos benefícios são usufruídos por grande parte da população brasileira, inclusive por setores econômicos em contínuo crescimento, como exemplo, o segmento do turismo, que dinamiza a economia de muitos dos municípios do país, o que é viabilizado pela proteção de paisagens proporcionada pela presença das unidades.

Araújo et. al (2011) estimam que o total do potencial econômico decorrente da exploração de produtos florestais madeireiros (madeira em tora) e não madeireiros (borracha e castanha-do-pará) para as Unidades de Conservação localizadas no bioma Amazônia (Florestas e Reservas Extrativistas) pode variar de R\$ 1,3 bilhão, em um cenário mais conservador, a R\$ 2,3 bilhões anuais, usando um cenário mais otimista. Ao considerar um ciclo de produção da produção madeireira de 25 anos, esses valores podem atingir entre R\$ 32,7 bilhões e R\$ 57,7 bilhões em cada cenário. Em 2009, a receita real de ICMS Ecológico repassada aos municípios pela existência de Unidades de Conservação em seus territórios foi de R\$ 402,7 milhões. Ante essas análises econômicas, sobre as UCs, pode-se concluir que se tratam efetivamente de um patrimônio ambiental público de grande potencial econômico sob as condições ideais de implementação e de gestão. Tais dados corroboram com a necessidade de atuação dos Tribunais de Contas no controle externo ambiental e na análise da gestão dessas unidades.

No que tange à fiscalização, compete ao Tribunal de Contas da União, de acordo com o previsto no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, realizar auditorias nas unidades dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Auditorias estas que podem ter enfoque contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial. De igual modo, a Constituição do Estado do Amapá atribui competência semelhante ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá, conforme art. 112, inciso VII.

Advém desses dispositivos, verifica-se a competência para o TCU e TCE/AP avaliar a gestão ambiental federal e estadual, respectivamente, em sua acepção mais ampla, não só em relação à aplicação dos recursos públicos na área ambiental, mas também os resultados da gestão do meio ambiente, que,

conforme já mencionado, integra o patrimônio público na qualidade de bem de uso comum do povo.

Segundo TCU (2001) apud Fischer, Dias e Anello (2013, p. 142) o processo de Auditoria Ambiental traduz um conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle.

A realização de diversas auditorias operacionais em instituições e programas governamentais resulta em minuciosos diagnósticos e recomendações, no sentido de tornar mais efetivas as políticas públicas ambientais.




Atualmente, além do Tribunal de Contas da União, no Brasil, existem vários Tribunais de Contas, estaduais e municipais, que realizam auditorias ambientais. O TCU não está isolado na sua preocupação em exercer o controle externo na área ambiental. A emergência desse tema levou outras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a desenvolverem instrumentos e métodos para a Auditoria Ambiental, segundo a legislação de seus respectivos países. Os governos têm adotado leis, políticas e programas voltados especificamente para as questões de biodiversidade. As EFSs podem desempenhar um papel importante na proteção da biodiversidade, por meio da realização de auditoria nas ações de seus respectivos governos (FISCHER; DIAS; ANELLO, 2013).

Uma das possibilidades de análise da efetividade das políticas ambientais, voltadas para as UCs, por parte das instituições fiscalizadoras, é a auditoria operacional. Segundo as normas de auditoria internacionais da INTOSAI, a auditoria operacional realizada pelas EFS é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento. A auditoria operacional visa contribuir para o aperfeiçoamento da economicidade, eficiência e efetividade, bem como para a boa governança, *accountability* e transparência, além de fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para melhoria (INTOSAI, 2017).

A governança no setor público pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

Com o propósito de obter um diagnóstico das UCs no bioma Amazônia, o TCU criou o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), ferramenta georreferenciada de avaliação, comunicação e monitoramento. Esse instrumento classifica as UCs em faixas: vermelho, amarelo e verde, conforme mostra a Figura 2:

**FIGURA 2 - FAIXAS DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Cor	Faixa de implementação	Valor do índice
	Alta	$2 \leq i \leq 3$
	Média	$1 \leq i < 2$
	Baixa	$0 \leq i < 1$

Fonte: Brasil (2013).

Assim, por meio do Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas, os órgãos de controle e a sociedade poderão acompanhar a evolução dessas áreas. Por fim, é necessário que o tema biodiversidade seja tratado de forma transversal, extrapolando os órgãos ambientais e perpassando as diversas áreas do governo, para que esses territórios possam atingir plenamente os resultados de proteção do patrimônio ambiental e de promoção do desenvolvimento socioambiental (BRASIL, 2013).

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

O estudo mostra um recorte de um objeto mais amplo, originado de uma proposta do Tribunal de Contas da União (TCU), que instigou os Tribunais de Contas dos Estados a observar, quando da realização de Auditoria Operacional Coordenada nas Unidades de Conservação do Bioma Amazônia, os indicadores que contribuem para a implementação da gestão nas Unidades. Considerando a brevidade do trabalho, delimitou-se como escopo apenas os indicadores e o índice de implementação e gestão dessas unidades. Apesar de consistir em um trabalho coordenado, cada tribunal possui os dados relativos às Unidades de sua jurisdição e autonomia para análise e proposições.

O método utilizado no presente trabalho consistiu no uso de diferentes técnicas e procedimentos de auditoria para permitir a realização de uma avaliação sistêmica das Unidades de Conservação do bioma Amazônia no Estado do Amapá.

Nesse sentido, a seguir são descritas sucintamente as atividades e ferramentas desenvolvidas especificamente para atingir o objetivo da auditoria.

Após a consolidação da matriz de planejamento da auditoria, foram desenvolvidos papéis de trabalhos destinados à coleta de dados, tais como: pesquisa documental, ofícios, questionários eletrônicos com chefes das unidades, roteiros de entrevistas com chefes das unidades, com a população residente e no entorno das Unidades de Conservação, roteiros de inspeção da estrutura administrativa e visitas *in loco* às unidades.

As 5 Unidades de Conservação estaduais foram visitadas *in loco* e, durante a visita, foi executado o roteiro de inspeção da estrutura administrativa das Unidades de Conservação e realizada a entrevista através de questionários estruturados sobre as populações residentes e do entorno das Unidades de Conservação, além dos registros fotográficos e marcação de pontos de GPS de locais de maior relevância.

A pesquisa documental foi desenvolvida por meio de análise de documentos administrativos requeridos junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, Instituto Estadual de Florestas – IEF e Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá – IMAP. Houve consultas aos sítios eletrônicos como Portal da Transparência do Governo do Estado do Amapá e da SEMA.

Adiante, foi realizado o preenchimento dos dados referentes às planilhas de consolidação dos dados para posterior análise e inferência. Em seguida, as planilhas foram encaminhadas ao TCU conforme prazo determinado e, por último, foi realizada, em conjunto com o mesmo, a consolidação dos dados coletados.

A análise das respostas do questionário após a validação possibilitou o cálculo dos 13 indicadores da implementação e gestão das áreas avaliadas. Esses indicadores são apresentados na Tabela 1, a seguir:

**TABELA 1 - INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO AMAPÁ**

Indicador	Plano de manejo	Características, conforme critério de consolidação de dados
G	Plano de manejo	Informa sobre a existência do plano de manejo e sua adequação à realidade da área protegida (AP) avaliada, além de destacar o grau de implementação dessa ferramenta de gestão.

Indicador	Plano de manejo	Características, conforme critério de consolidação de dados
H	Recursos humanos	Trata da existência e adequação de recursos humanos para atender às demandas da AP, e o efeito da quantidade desse recurso na realização das atividades de gestão essenciais (compatibilidade com as demandas).
\$	Recursos financeiros	Qualifica a suficiência de recursos financeiros para atender às demandas da AP, o efeito do montante desse recurso para o desempenho de atividades essenciais à gestão, da dependência de fontes extraorçamentárias para a realização de atividades essenciais à gestão da AP.
E	Estrutura física, mobiliário e serviços	Informa sobre a existência de sedes administrativas, a adequação de móveis, equipamentos e serviços às necessidades da gestão da AP.
T	Fiscalização e combate a emergências ambientais	Informa sobre a existência de instrumentos de planejamento para ações de fiscalização e combate a emergências ambientais, a disponibilidade dos recursos materiais necessários à sua implementação, o grau de efetividade dessas ações.
C	Conselho consultivo ou deliberativo	Avalia existência e o grau de ação dos comitês de gestão, e informa sobre a manutenção da representatividade de seus membros ao longo do tempo.
L	Articulação local	Avalia a participação das comunidades tradicionais e/ou locais na tomada de decisões e o grau de cooperação existente que objetivam melhorar a gestão e o uso sustentável dos recursos naturais desses territórios: a) entre os vários níveis de governo; b) entre a área protegida e os atores não-governamentais.
P	Pesquisa	Considera a existência e qualidade da infraestrutura de apoio à realização de pesquisa, a presença de diretrizes e/ou mecanismos para essa atividade, e relata a incorporação de resultados de pesquisa na execução de ações na AP.
B	Monitoramento da biodiversidade	Avalia existência e frequência do monitoramento da biodiversidade, e informa sobre a adequação dessa atividade para fornecer à AP dados e resultados alcançados.
M	Manejo comunitário	Avalia existência e grau de implementação dos instrumentos que regulam acesso e uso sustentável de recursos naturais por comunidades tradicionais e/ou locais, e informa se ocorre monitoramento desse uso sustentável.

Indicador	Plano de manejo	Características, conforme critério de consolidação de dados
U	Uso público	Para APs com potencial de uso público, trata do uso desse potencial, da adequação da estrutura de visitação e da adequação do pessoal disponível.
N	Concessões e contratos de administração	Informa sobre o potencial de estabelecer alianças/ concessões com o setor privado visando à exploração sustentável dos recursos naturais na AP e sobre a existência de diretrizes e/ou mecanismos para essa finalidade.

Fonte: Adaptado de Brasil (2013).

O cálculo dos 13 indicadores (Figura 3) possibilita a geração de valores para cada unidade de conservação, pois os indicadores possuem escalas que variam de zero a três pontos para cada requisito. Assim, um ponto é atribuído por requisito alcançado. Atingidos os 3 requisitos, a UC recebe a pontuação máxima (3 pontos) e considera-se que aquela unidade atingiu, naquele aspecto, a situação esperada. Se nenhum dos requisitos é preenchido, a UC recebe pontuação zero (0 ponto) naquele aspecto, o que significa nenhum avanço na sua implementação. Contudo, devido às características singulares das Unidades de Conservação, alguns dos indicadores são específicos para determinados grupos e categorias de UCs, ou seja, nem todas as UCs serão avaliadas pelos 13 indicadores, e o indicador também poderá ser considerado como não aplicável (NA).

Após o cálculo dos indicadores, obtém-se, através de média aritmética -excluindo-se desta- os indicadores não aplicáveis, o índice de implementação e gestão das Unidades de Conservação do Estado do Amapá.

Enfim, foi realizado um comparativo dos dados obtidos na presente auditoria coordenada, realizada no período de 2013 a 2018, com trabalho anterior de mesmo objeto desenvolvido pelo TCE/AP, que abrangeu o período de 2008 a 2012 a fim de avaliar a evolução das Unidades de Conservação acerca dos indicadores e sua faixa de implementação e gestão.



**FIGURA 3 - VALORAÇÃO DOS INDICADORES APÓS A CONSOLIDAÇÃO DOS REQUISITOS**

Indicadores		Valor
G	Plano de manejo	3
H	Recursos humanos	2
§	Recursos financeiros	2
E	Estrutura administrativa	3
T	Consolidação territorial	1
F	Fiscalização e emergências ambientais	3
P	Pesquisa	1
B	Monitoramento da biodiversidade	2
C	Conselho gestor	3
M	Manejo comunitário	1
U	Uso público	1
N	Concessões	1
L	Articulação na área protegida	3

Fonte: Brasil (2013).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após o levantamento de dados e posterior validação dos três requisitos que compõem cada um dos 13 indicadores (G, H, §, E, T, F, P, B, C, M, U, N, L) levantados e avaliados no período 2013–2018, foi realizado o cálculo dos mesmos e obtidos os resultados que serão discutidos ao longo deste capítulo e que estão descritos na Tabela 2, a seguir:

**TABELA 2 - VALORES DOS INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO AP**

Nome da unidade de conservação	G	H	§	E	T	F	P	B	C	M	U	N	L
APA do Rio Curiaú	0	3	2	0	NA	2	0	0	3	0	1	NA	0
APA da Fazendinha	0	3	1	2	NA	1	0	0	2	0	1	NA	0
Floresta Estadual do Amapá	2	2	2	3	1	0	0	0	2	0	1	3	0
RDS do Rio Iratapuru	3	3	1	3	2	2	0	0	2	0	1	NA	3
REBIO do Parazinho	0	3	2	0	2	0	0	0	2	NA	NA	NA	0

Fonte: Elaboração própria.

Ademais, para comparativo da evolução destes indicadores levantados durante a auditoria realizada no período anterior (2008–2012), foram apresentados os resultados constantes na Tabela 3, a seguir:

**TABELA 3 - VALORES DOS INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO AP (2008–2012)**

Nome da unidade de conservação	G	H	S	E	T	F	P	B	C	M	U	N	L
APA do Rio Curiaú	0	1	1	2	NA	1	1	0	1	NA	NA	NA	1
APA da Fazendinha	0	1	1	0	NA	2	1	2	3	NA	NA	NA	2
Floresta Estadual do Amapá	0	1	1	0	1	1	1	1	0	NA	NA	1	3
RDS do Rio Iratapuru	0	1	1	1	2	0	2	0	0	NA	NA	NA	2
REBIO do Parazinho	0	1	2	1	2	1	2	3	0	NA	NA	NA	1

Fonte: Relatório de Auditoria 2008 a 2012.

#### 4.1 Plano de manejo (G)

As UCs estaduais, APA do Rio Curiaú, APA da Fazendinha e REBIO do Parazinho, que não possuem planos de manejo, obtiveram “0” neste quesito. Na Flota-AP, o resultado foi médio, “2”, pois, apesar de ter o instrumento de gestão, sua implementação apresentou-se incipiente. O melhor desempenho para esse critério foi alcançado pela RDS do Rio Iratapuru, que tem o plano de manejo em fase de execução com valor de referência “3”.

Importante destacar que, em 2013, nenhuma UC no Estado do Amapá tinha esse importante instrumento. Além disso, verificou-se a existência de um plano de manejo elaborado em 2010, para a APA do Rio Curiaú, que não é utilizado no planejamento da unidade e não possui instrumento legal, portaria de aprovação do órgão gestor, conforme preconiza o artigo 12, inciso I do Decreto Federal 4.340/2002:

O Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, será aprovado:

I - em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta

Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural. (BRASIL, 2002, p. 1).

Por esse motivo, e por estar desatualizado, o referido plano de manejo não foi considerado na avaliação desse critério. Conforme o SNUC (2000), o plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Lei 9.985/2000, art. 2º, XVII), de forma a cumprir os objetivos estabelecidos na sua criação.

O plano de manejo, em especial, é um item crítico acerca dos indicadores analisados visto que é o principal instrumento de planejamento e gestão, possibilita o acesso e o uso dos recursos naturais da UC, pois esta ferramenta permite o zoneamento, as normas e as restrições que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (BRASIL, 2013).

Desta forma, sua ausência interfere de forma negativa nas ações de fortalecimento da gestão dessas unidades, pois prejudicam o zoneamento ambiental, estratégias de fiscalização, monitoramento da biodiversidade, realização de pesquisas, uso público etc.

Com relação ao gerenciamento de uma unidade que está sendo manejada, segundo Araújo et al. (2016), “até que o órgão ambiental elabore o plano de manejo, a gestão das UCs concentra-se em ações de proteção e fiscalização”.

Por fim, consta do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que o plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação (Lei 9.985/2000, art. 27, § 3º), o que não ocorreu dentro do desse período nas unidades de conservação avaliadas e em diversas unidades criadas na região Amazônica.

#### 4.1.1 Recursos humanos (H)

Após avaliação, observou-se a existência de adequação dos recursos humanos em todas as unidades de conservação, o que demonstra uma evolução no período de 2013 a 2018 em relação ao anterior (2008–2012), que considerou apenas a

existência dos recursos humanos em todas as unidades, mas não a sua suficiência para a realização das atividades próprias das UCs. Todas as unidades receberam o valor “3” para este indicador, exceto a Floresta Estadual do Amapá, cujo valor de referência deste indicador foi “2”. Para a análise atual, também constatou-se uma distribuição irregular do quadro de pessoal entre estas Unidades de Conservação, principalmente comparando-se à área em ha dessas unidades, como a Floresta Estadual do Amapá (2.369.400,00 ha), maior das unidades em extensão de área, que não possui chefe de unidade e nenhuma das demais categorias de servidores levantadas (Tabela 3), em contraposição à APA da Fazendinha, menor das unidades (111,31 ha), com 7 servidores lotados em seu quadro.

Assim, a ausência estatal pode provocar consequências de difícil reparação, como o desmatamento, através da ausência de fiscalização, educação e sensibilização ambiental e a articulação local nessas unidades implicando em danos de difícil reparação como o desmatamento.

De acordo com TCU à criação de gratificação por localidade de difícil acesso (interiorização), pontuação diferenciada como critério de remoção de pessoal, criação de níveis de lotação a ser alcançado pelos servidores, pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade, sistema institucionalizado de rodízio de servidores, lotação provisória de servidores para desenvolvimento de projetos específicos (BRASIL, 2013), logo essas medidas são medidas fundamentais para viabilizar uma melhor alocação de pessoal nessas unidades de conservação.

**TABELA 3 - ALOCAÇÃO DOS SERVIDORES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ**

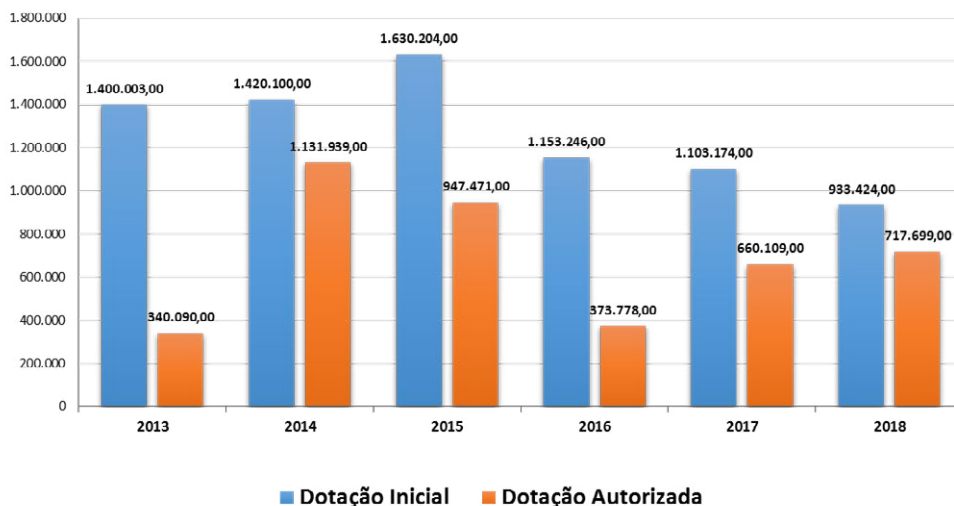
Unidades de Conservação	Área (ha)	Chefe da Unidade	Efetivo	Contrato Administrativo	Total de Servidores
APA do Rio Curiaú	21.000,00	02	01	-	03
APA da Fazendinha	137,00	02	05	-	07
FLORESTA Estadual do Amapá	2.369.400,00	-	-	-	-
RDS do Rio Iratapuru	806.184,00.	3	1	05	09
REBIO do Parazinho	111,31	02	05	-	07

Fonte: Secretaria de Meio Ambiente (2019).

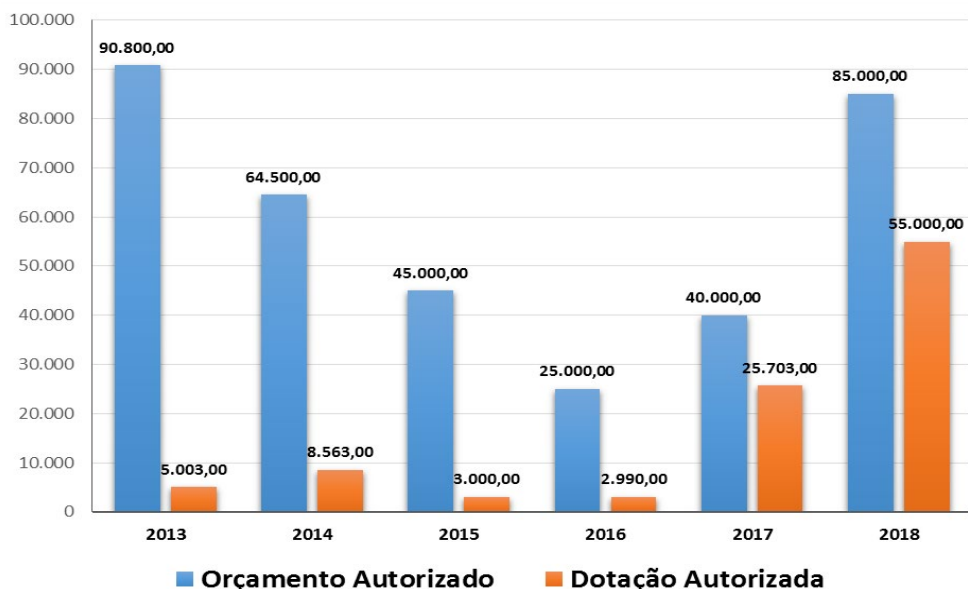
#### 4.1.2 Recursos financeiros (\$)

No que tange aos recursos financeiros, nenhuma das Unidades do Estado do Amapá apresentou compatibilidade de aplicação financeira com as suas necessidades, o que foi corroborado no relatório anterior (2008–2012). Acerca da avaliação atual, a APA da Fazendinha e RDS Rio Iratapuru apresentaram as piores condições, valor “1”, restando as demais unidades com valor intermediário, “2”. Percebe-se que a citada RDS foi avaliada como distante da situação esperada por depender de recursos externos advindos do Projeto ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia). Além disso, foram apurados, nas leis orçamentárias anuais do período de 2013 a 2018 e decretos com alteração de créditos orçamentários, decréscimos entre o orçamento previsto e o orçamento autorizado, gerando impactos de ordem significativa para o orçamento da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Gráfico 1), que sofreu decréscimos em todo o período analisado, e consequentemente para o programa de implementação e gestão das Unidades de Conservação estaduais (Gráfico 2), que variaram entre R\$ 14.297,00 (35,29%) e R\$ 85.797,00 (94,49%). Assim, nota-se a necessidade de redução no contingenciamento desse programa a fim de estabelecer a melhoria da gestão dessas áreas.

**GRÁFICO 1 - ORÇAMENTO DA SEMA - AP ENTRE 2013 E 2018**



Fonte: Elaboração própria.

**GRÁFICO 2 - ORÇAMENTO DA AÇÃO DE GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS UCS/AP ENTRE 2013 E 2018**

Fonte: Elaboração própria.

O valor disponibilizado pelo Tesouro Estadual é insuficiente para atender às necessidades básicas das unidades estaduais, porém, tem-se o recurso da compensação ambiental proveniente do licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Esse recurso, conforme determina o artigo 33 do Decreto 4340/02, que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), deve obrigatoriamente ser aplicado na seguinte ordem de prioridade:

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. (BRASIL, 2002, p. 1).

No entanto, os recursos de compensação ambiental destinados à gestão das Unidades de Conservação do Estado do Amapá nos anos de 2013 a 2018, que somam aproximadamente R\$ 10 milhões, foram utilizados inadequadamente em atividades divergentes daquelas listadas no referido decreto 4.340/02, como, por exemplo: locação de veículos, pagamento de diárias, aluguel de barcos e serviços gráficos que atenderam às atividades do órgão ambiental estadual, e não para a gestão das UCs.

#### 4.1.3 Estrutura administrativa (E)

Nesse indicador, buscou-se avaliar a estrutura administrativa para a gestão da UC, observou-se que a APA do Rio Curiaú e REBIO do Parazinho foram avaliadas como “0”, pois sequer possuíam sede administrativa. A primeira foi desativada no ano de 2013, diante do fim da parceria que permitia o compartilhamento da base com a Secretaria do Estado do Turismo. Quanto à REBIO, sua sede foi destruída pelo fenômeno das terras caídas, o que comprometeu a estrutura da incubadora do Projeto Q’Ama, que trabalha a reprodução assistida da tartaruga da Amazônia (*Podocnemis expansa*). Logo, a UC necessita de uma nova sede, ainda que compartilhada com outros entes do poder público, tendo em vista que esta unidade tem sofrido fortes ameaças, como a caça ilegal, e está distante da sede administrativa. Em oposição à RDS do Rio Iratapuru e Floresta Estadual do Amapá, que obtiveram valor “3” para tal indicador, demonstrando as boas condições de suas estruturas administrativas.

Quanto à Floresta Estadual do Amapá, foi observada uma evolução no requisito relativo à sede administrativa, haja vista que no relatório da auditoria anterior (2008 a 2012) não existia sede, porém, em 2014, foi construída pelo Instituto Estadual de Florestas em parceria com a prefeitura municipal de Porto Grande e Conservação Internacional (CI).

Infere-se que as unidades de conservação como a APA da Fazendinha e Curiaú podem optar pela utilização de bases compartilhadas em virtude da proximidade destas com a sede administrativa (15 km), o que facilita o acesso e planejamento das ações necessárias a gestão e fiscalização nestas unidades.

#### 4.1.4 Consolidação territorial (T)

Dentre as unidades, destacou-se a Floresta Estadual do Amapá, cujo valor do indicador atingiu “1”, pois seu processo de regularização fundiária ainda não

foi concluído. Dentre os esforços realizados pelo governo detectou-se a edição da Portaria nº 605, de 20 de novembro de 2014, que visava dirimir conflitos fundiários e socioambientais decorrentes da falta desta definição dos perímetros dos projetos de assentamentos e seus limites em relação à Flota e aos demais imóveis rurais lindeiros.

Ainda sobre este indicador a RDS do Rio Iratapuru e REBIO Parazinho, o mesmo apresentou valor intermediário “2”; quanto às demais unidades, este não é aplicável.

Conforme o TCU as UCs estaduais apresentam relevantes pendências de regularização fundiária e de consolidação de seus limites, causando dificuldades à gestão das unidades e conflitos pela posse e uso da terra (BRASIL, 2013).

Este indicador não apresentou evolução, conseqüentemente foram detectados problemas de sobreposição de áreas entre as unidades de conservação com outras unidades, com áreas indígenas, assentamentos e propriedades privadas. Enfim, durante o levantamento realizado, diagnosticou-se que a principal causa relacionada ao baixo grau de regularização fundiária nas Unidades de Conservação estaduais é a ausência de um programa específico para esse processo dentro da política fundiária do Estado do Amapá.

#### **4.1.5 Fiscalização e emergências ambientais (F)**

Nenhuma das unidades de conservação avaliadas possuía instrumentos de planejamento para realizar fiscalização ambiental nas unidades de conservação do Amapá. A Floresta Estadual do Amapá e a REBIO Parazinho apresentaram valor “0”, a APA da Fazendinha “1” e a APA do Rio Curiaú e a RDS do Rio Iratapuru, “0”.

Apenas a APA do Rio Curiaú e a RDS do Rio Iratapuru foram consideradas efetivas em suas ações de fiscalização ambiental. Após análise sobre as pressões e ameaças antrópicas exercidas sobre as unidades estaduais, verifica-se que a Floresta Estadual do Amapá tem sido fortemente afetada pelo desmatamento, que totaliza uma área aproximada de 34.155,00 ha. Além disso a APA do Rio Curiaú é unidade com menor área desmatada com 4.461 ha acumulados. Assim, evidencia-se a necessidade de estabelecer um plano de fiscalização ambiental prioritário para combater as atividades ilegais nas Unidades de Conservação observadas, principalmente naquelas sob maior pressão e ameaça de desmatamento e atividades ilegais.



#### 4.1.6 Pesquisa (P)

Acerca deste indicador, as análises evidenciaram um baixo nível de avaliação deste indicador “0” em torno das pesquisas dentro das Unidades de Conservação do Estado do Amapá. O órgão gestor elencou suas principais pesquisas desenvolvidas dentro da Floresta Estadual do Amapá, como: Projeto Carbono Amapá, Projeto REDD + FLOTA, porém não foi demonstrado como essas pesquisas estão contribuindo para o manejo dos recursos naturais nessas unidades e para o monitoramento da biodiversidade. No levantamento anterior realizado no período de 2008 a 2012 foram observadas 92 pesquisas desenvolvidas nas 5 unidades.

As UCs estaduais possuem um atrativo muito grande relacionado à pesquisa para dissertações, teses e artigos de instituições de pesquisa e academia com o intuito de estudar e biodiversidade encontrada naquelas áreas. A infraestrutura de apoio à pesquisa nas UCs é inexistente ou insatisfatória, e ainda não possuem mecanismos de incentivo às pesquisas. Além de não possuírem mecanismos de controle sobre as pesquisas realizadas nestas unidades o que evidencia uma lacuna dentro das políticas e programas governamentais acerca do aproveitamento das pesquisas desenvolvidas nas unidades para contribuição sobre gestão das unidades pesquisadas. Nota-se a necessidade de um controle informatizado sobre essas pesquisas a ser realizado pelo órgão gestor dessas unidades buscando a identificação, registro, objetivos e utilização dessas pesquisas.

#### 4.1.7 Conselho gestor (C)

Em relação ao conselho gestor, durante o exame deste nas unidades em estudo, foi observado um alto nível neste indicador “3” para a APA do Rio Curiaú e nível intermediário para as demais Unidades de Conservação avaliadas, confirmando-se, assim, a evolução deste indicador em relação à análise do relatório anterior (2008–2012), pois, naquele período, os conselhos encontravam-se com nota “1” em tal quesito. No entanto, observou-se que, com exceção da APA do rio Curiaú, todos os conselhos, ainda que existentes e com adequada representatividade, todos são pouco ativos.

Toda Unidade de Conservação deve ter um conselho gestor, representativo e ativo, pois este tem como função auxiliar o chefe da UC na sua gestão, sendo

que a este conselho compete uma série de atribuições, como: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da UC; manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC, em sua zona de amortecimento; e avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da UC.

#### 4.1.8 Concessões (N)

A Floresta Estadual do Amapá, considerada como única unidade aplicável a este indicador, apresentou-se em destaque “3” em função das concessões florestais, mediante a exploração dos recursos florestais sobre regime de concessões florestais onerosas e não onerosas. A referida unidade está em regime de concessão florestal através de dois lotes: o primeiro lote com três de Unidades de Manejo florestal (UMF) sob o edital de concorrência 001/2015 IEF com 146 mil hectares de área (neste, apenas a UMF III do primeiro lote foi outorgada sob o contrato 001/2016 - IEF/AP; as duas unidades restantes estão com a possibilidade de concessão suspensas, devido a entraves na esfera judicial). No segundo lote, sob o edital de concorrência 002/2015 IEF, que possui 130.352.446 ha de área, as duas Unidades de Manejo Florestal também estão com a possibilidade de Concessão suspensas, devido a entraves na esfera judicial. Quando avaliada no relatório de auditoria (2008–2012), esta unidade possuía apenas o requisito de zoneamento para concessão.

Consta, nos dois editais, um total de 162.177,33 m<sup>3</sup> de madeira em tora. Para o GEA (2015), existe uma estimativa inicial de que esta atividade econômica alcance, até o final do contrato de 40 anos, uma movimentação financeira de aproximadamente R\$ 471 milhões, apenas com as concessões e os royalties — aqueles valores pagos pelas empresas para ter o direito ao uso de produtos ou serviços administrados pelos governos. Porém, as divisas podem ser ainda maiores, já que os cálculos ainda não englobam tributos estaduais, que dependem de produção e comercialização.

Logo vale ressaltar que 40% do montante pago pela quantidade de produto ou serviço explorado com a concessão florestal deverá ser utilizado na gestão das unidades de conservação de uso sustentável do estado na forma de benefícios para as comunidades ali residentes. Por fim, observou-se que, no plano de manejo da Floresta Estadual do Amapá, existem zonas estabelecidas para o manejo

comunitário, no entanto nenhuma concessão desta ordem foi estabelecida em seus editais, e ainda foi identificado no programa de trabalho do Instituto Estadual de Florestas um programa estadual de manejo florestal comunitário e familiar com ações específicas para fomento ao manejo florestal madeireiro e não madeireiro.

#### 4.1.9 **Uso público**

Este indicador busca avaliar o grau de aproveitamento do potencial de uso público e a adequação da estrutura e do pessoal disponível para esse processo. O indicador uso público (U) não é aplicável à Reserva Biológica do Parazinho, no entanto, é para as demais unidades com avaliação “1”, ou seja todas possuem potencial uso público (visitação, recreação e educação ambiental), com destaque para a APA do Curiaú, que possui vários balneários para recreação, e a APA da Fazendinha, que abriga trilha ecológica utilizada para educação ambiental.

O uso público se dá por meio do turismo e pode ser apontado como uma das formas de promover e fomentar a economia local, gerando emprego e renda (BRASIL, 2013). Pois através deste indicador obtém uma opção de renda para comunidade residente além de viabilizar a sustentabilidade financeira da gestão e o desenvolvimento local.

A ausência do aproveitamento do uso público, dificulta a legitimidade dessas áreas pela sociedade, em especial pelas comunidades locais. Além disso, consta no Plano Estadual de Turismo a Ação de Ecoturismo para a RDS do Rio Iratapuru e a APA Rio Curiaú, porém, ainda não inserida como ação correspondente na Leis Orçamentárias do estado do Amapá levantadas no período de 2013 a 2018, o que teria como principal efeito ausência de aproveitamento ordenado do potencial turístico nessas Unidades de Conservação.

#### 4.1.10 **Manejo das Comunidades Tradicionais (M)**

Neste indicador, nenhuma das Unidades de Conservação avaliadas possui instrumentos que regulam o acesso e o uso sustentável dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais e/ou locais, logo, todas receberam valor “0”, exceto a REBIO do Parazinho, à qual o não é aplicável por se tratar de uma Unidade de Conservação de proteção integral.

#### 4.1.11 Monitoramento da biodiversidade (B)

No período avaliado entre 2013 e 2018, não há monitoramento da biodiversidade nas 5 unidades de conservação, no entanto, no levantamento anterior (2008 a 2012), algumas unidades foram avaliadas positivamente acerca deste indicador, como a Floresta Estadual do Amapá, a APA da Fazendinha e a REBIO do Parazinho — avaliadas respectivamente como “1”, “2” e “3”. É fundamental o monitoramento da biodiversidade para se mensurar os resultados da gestão nessas unidades informando se o manejo e as atividades humanas estão afetando a conservação da biodiversidade local.

#### 4.1.12 Articulação local (L)

Através deste indicador, que visa avaliar a participação na gestão das UCs, tais como comunidades tradicionais, locais, órgãos e entidades governamentais estaduais, além de outros níveis federativos (sociedade civil, setor privado e academia). Assim, foi observado que a RDS do Rio Iratapuru foi avaliada com valor máximo, “3”, porém, as demais Unidades de Conservação — com exceção da Reserva Biológica do Parazinho, cujo indicador não é aplicável — receberam a avaliação “0”.

O sistema nacional de unidades de conservação prevê que sejam estabelecidas diretrizes que busquem maior apoio e cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e de pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000, art. 5º, IV).

Enfim o envolvimento das comunidades tradicionais, entidades governamentais (federais, estaduais, municipais), organizações não governamentais, setor privado e academia, de forma organizada, são fundamentais para o aperfeiçoamento da gestão nessas unidades e para o uso sustentável dos recursos naturais nessas áreas.

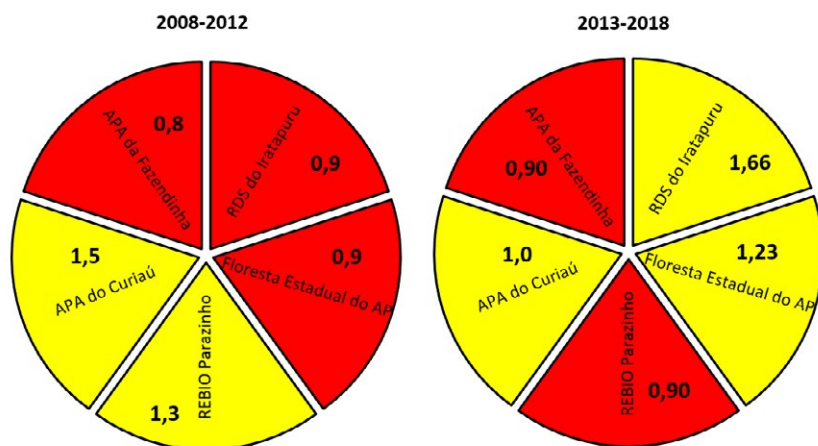
### 4.2 Índice de Implementação e Gestão das Unidades de Conservação do Estado do Amapá

Na auditoria realizada no período de 2013 a 2018, a Área de Proteção Ambiental da Fazendinha e a Reserva Biológica do Parazinho estão na faixa

implementação e gestão considerada baixa, sob o valor de 0,90 para ambas. Já a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru, a Floresta Estadual do Amapá e a Área de Proteção do Curiaú foram diagnosticadas como em um estágio médio dentro da faixa de implementação e gestão, com os valores de 1,0, 1,23 e 1,66, respectivamente (Figura 04).

Em relação ao levantamento anterior (2008–2012), pode-se observar que a Reserva Biológica do Parazinho e a Área de Proteção Ambiental do Curiaú apresentaram respectivamente os valores de 1,0 e 1,5, no estágio médio de implementação e gestão, enquanto as demais unidades — Área de Proteção Ambiental do Curiaú, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru e Floresta Estadual do Amapá — foram diagnosticadas em estágio baixo de implementação e gestão com os valores respectivos de 0,8, 0,9 e 0,9 (Figura 04).

**FIGURA 4 - FAIXA DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ**



Fonte: Elaboração própria.

A Reserva Biológica do Parazinho foi a única das unidades que regrediu acerca do seu estágio de implementação e gestão em decorrência predominante do baixo desempenho nos indicadores de Estrutura Administrativa e Fiscalização Ambiental. Assim, podemos observar que a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru e a Floresta Estadual do Amapá foram as Unidades de Conservação que apresentaram um sensível avanço no seu estágio de gestão e implementação e gestão, principalmente em função do aporte de recursos externos direcionados para estas Unidades de Conservação. Segundo Araújo

(2016), os Tribunais de Contas dos Estados diagnosticaram que uma UC com alto grau de implementação é aquela que apresenta recursos humanos e financeiros suficientes para sua gestão e remoção de ocupantes ilegais ou indenização daqueles ocupantes com direitos legais (regularização fundiária), conselho gestor, plano de manejo, estrutura administrativa e de apoio às atividades de campo, plano de proteção e fiscalização, e atividades previstas e compatíveis com sua categoria de proteção (concessão florestal, turismo, manejo de produtos madeireiros e não madeireiros, pesquisa etc.).

Enfim, os indicadores que apresentam valores baixos (“0 e 1”) resultam em um baixo grau de implementação e gestão, o que distancia essas unidades de atingirem o objetivo para os quais foram criadas. Portanto, as Unidades de Conservação do Estado do Amapá não estão atingindo de forma plena os objetivos para os quais foram criadas, haja vista que para tal situação deveriam estar em um alto estágio de gestão e implementação.

Estas áreas compreendem um ativo ambiental se manejadas de forma adequada e principalmente em alto grau de gestão gerando benefícios das atividades econômicas que nelas podem ser desenvolvidas bem como a produção de conhecimento científico para gestão dessas áreas de forma a potencializar a conservação e preservação da biodiversidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Unidades de Conservação do Estado do Amapá não estão atingindo plenamente os objetivos para os quais foram criadas, haja vista que estão em um estágio baixo a médio de implementação e gestão.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru e a Floresta Estadual do Amapá avançaram na faixa de implementação e gestão principalmente devido ao aporte de recursos externos.

Os indicadores que apresentaram avanço significativo foram plano de manejo, conselho gestor, recursos humanos, estrutura administrativa e concessões, enquanto os indicadores de pesquisa e monitoramento da biodiversidade entraram em regressão.

A avaliação dos indicadores de implementação e gestão das Unidades de Conservação do Estado do Amapá é fundamental para avaliar o cenário de

governança estadual das Unidades de Conservação, permitindo uma visão sistêmica, acompanhamento e identificação das unidades que mais necessitam de melhoria na sua gestão e implementação.

A gestão das Unidades de Conservação do Estado do Amapá contribui para o alcance das metas 15.1 e 15.9 estabelecidas no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 15 da Agenda 2030.

É necessária a implementação de uma agenda permanente, criação de um normativo de controle externo sobre as políticas públicas para as Unidades de Conservação estaduais do Amapá, da Amazônia e das demais unidades de conservação brasileiras.

Por fim, espera-se que o relatório produzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá contribua com a consolidação da política de conservação e gestão da biodiversidade das unidades de conservação do Amapá.

## REFERÊNCIAS

ACHKAR, Azor El. **Auditoria ambiental pública**: instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 2014. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/artigos\\_tecnicos/auditoria\\_ambiental\\_publica.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/artigos_tecnicos/auditoria_ambiental_publica.pdf). Acesso em: 27 fev. 2020.

AMAPÁ. Governo do Estado do Amapá. **Amapá lança edital para transformar potencial madeireiro em desenvolvimento econômico**. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0206/amapa-lanca-edital-para-transformar-potencial-madeireiro-em-desenvolvimento-economico>. Acesso em: 20 ago. 2019.

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Boletim do desmatamento do Estado do Amapá**: Biênio 2017/2018. Macapá: Sema/CGTIA, 2019.

ARAÚJO, Elis *et al.* **Quais os planos para proteger as unidades de conservação vulneráveis da Amazônia?** Belém: Imazon, 2016. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Planos\\_para\\_proteger\\_UCs\\_vulneraveis\\_Amazonia.pdf](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Planos_para_proteger_UCs_vulneraveis_Amazonia.pdf). Acesso em: 27 fev. 2020.

ARAÚJO, Fábio França Silva *et al.* **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: sumário executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [201-?]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm). Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas Protegidas, Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília, 19 jul. 2018. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório da auditoria coordenada em unidades de conservação no bioma Amazônia**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/relatorio-da-auditoria-coordenada-em-unidades-de-conservacao-no-bioma-amazonia-pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria**: AC-3101-46/13-P, 20 nov. 2013a. Disponível em: [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/auditoria\\_tcu\\_uc\\_bioma\\_amazonia\\_2013.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/auditoria_tcu_uc_bioma_amazonia_2013.pdf). Acesso em: 25 ago. 2019.

DRUMMOND, José Augusto; DIAS, Teresa Cristina Albuquerque de Castro; BRITO, Daginete Maria Chaves. **Atlas das unidades de conservação do Estado Amapá. Macapá**: MMA/IBAMA, AP; GEA/SEMA, 2008.

FISCHER, Jéssica; DIAS, Tanize; ANELLO, Lúcia de Fátima Socoowski. A importância da auditoria ambiental como ferramenta de gestão ambiental. **Competência**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 135-147, jul./dez. 2013.

MACHADO, Diego Pereira. Direitos humanos. Bahia: Juspodivm: 2017. O QUE são as Metas de Aichi. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28727-o-que-sao-as-metas-de-aichi/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). Comitê de Normas Profissionais. **ISSAI 300**: norma para auditoria operacional. Brasília: TCU, 2017.

TRANSFORMANDO nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. **ONU Brasil**, Rio de Janeiro, 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

## **O IMPACTO DOS INVESTIMENTOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO NO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO**

### **THE IMPACT OF HEALTH AND EDUCATION INVESTMENTS ON THE EFFECTIVENESS INDEX OF MUNICIPAL MANAGEMENT – IEGM OF ESPÍRITO SANTO MUNICIPALITIES**

**MAYTÊ CARDOSO AGUIAR\***

*Auditora de Controle externo do TCEES, Mestre em Governança Pública pela FUCABE Business School, Pós graduada em Direito Civil pela FDV, Pós graduada em Direito Público pela UNIVILA, advogada e instrutora da Escola de contas do TCEES.*

**Resumo:** Objetiva-se avaliar se os investimentos em saúde e educação têm impactado no Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM dos municípios do Espírito Santo nos anos de 2015 a 2017. Nos testes de hipótese, os municípios foram agrupados em efetivos e não efetivos, e a evidência encontrada é que independentemente do grupo em que se encontra, o investimento na saúde ou na educação é o mesmo. Os testes de regressão evidenciaram que o investimento por aluno, realizado no ano avaliado ou no anterior, não interferiram na efetividade, e na saúde, que o investimento só impacta na efetividade no ano seguinte. Conclui-se que a tomada de decisão dos gestores quanto à alocação de recursos públicos deve se pautar por critérios objetivos, bem como, que o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, deve considerar, indicadores que apontem também os efeitos dos investimentos para a sociedade.

**Palavras-chave:** Educação. Saúde. IEGM. Tribunais de Contas.

**Abstract:** The objective is to evaluate if investments in health and education impacted the Municipal Management Effectiveness Index - IEGM of the municipalities of Espírito Santo from 2015 to 2017. In the hypothesis tests, the municipalities were grouped into effective and non-effective, and the evidence found is that regardless of the group you are in, the investment in health or education is the same. Regression tests showed that the investment per student, made in the year evaluated or in the previous year, didn't interfere in effectiveness, and in health, the investment only impacts on effectiveness in the following year. It is concluded that the decision-making of managers regarding

\* [maiteaguiar@tce.es.gov.br](mailto:maiteaguiar@tce.es.gov.br); [maiteaguiar@hotmail.com](mailto:maiteaguiar@hotmail.com)

allocation of public resources should be guided by objective criteria, as well as the external control exercised by the Audit Courts should consider indicators that also demonstrate the effects of investments for society.

**Keywords:** Education. health. IEGM. Courts of Accounts.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidas novas competências e responsabilidades aos entes da Federação, especialmente para os municípios, que passaram a ser responsáveis por sua própria arrecadação, pelo recebimento de transferências dos estados e da União, bem como, pela gestão e investimento desses valores (BRASIL, 1988). Deste modo, verificou-se um aumento de recursos públicos disponíveis nos caixas dos municípios para que fizessem a gestão e a devida oferta de serviços públicos à população (CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017).

Nesse ínterim, tendo em vista o quantitativo de recursos a cargo da administração municipal, o Poder Legislativo, por meio de Emendas Constitucionais (especialmente as Emendas Constitucionais 29 e 86) e de Leis Complementares (como a LC 101), entendeu por estabelecer que o percentual de destinação mínima dos recursos sobre a receita líquida dos municípios seria de 25% para educação e de 15% para saúde (SILVA *et al.*, 2012), cabendo, aos Tribunais de Contas fiscalizar seu cumprimento.

Todavia, o investimento aplicado pelos municípios tem interferido de maneira positiva em seus indicadores de efetividade, saúde ou educação?

Ante esse questionamento, partindo da hipótese de que quanto maior o investimento em saúde e educação, melhores os índices de efetividade, o presente estudo objetivou averiguar o impacto do investimento per capita em saúde e o investimento por aluno em educação, no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, no período de 2015 a 2017, abrangendo em sua amostra de pesquisa todos os municípios do Estado do Espírito Santo.

Ressalta-se que o IEGM: Índice de Efetividade de Gestão Municipal, é um indicador adotado pelos Tribunais de Contas de todo o país e se dedica a mensurar a eficácia das políticas públicas municipais sob 7 dimensões: saúde, educação,

meio ambiente, planejamento, gestão fiscal, governança em TI e cidades protegidas (IRB, 2017).

Quando o tema tangencia a relação entre investimento, efetividade e gestão, pesquisas apontam que a administração pública tem passado por processos de reforma inspirados em modelos organizacionais (PARSONS, 2006), e nestas reformas, a administração pública, que outrora se identificava com um modelo burocrático, hoje reflete, em seus processos e desenho estrutural, características voltadas à administração pública gerencial e à governança pública (SECCHI, 2009).

Dentro dessa nova perspectiva da administração pública orientada à governança pública, temos a atuação dos gestores nem sempre dirigida à entrega de resultados que de fato impactem positivamente na vida do cidadão, ou seja, a ações que devem traduzir efetividade quando da aplicação do tão escasso recurso público (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Neste sentido, pesquisas internacionais se dedicaram a avaliar como a gestão na educação proporcionou uma trajetória de sucesso nos países da Ásia oriental, que ao longo dos últimos 40 anos passaram de condições semelhantes a de países africanos para uma das melhores do mundo, concluindo que a educação é considerada eficiente quando alcança altos índices de qualidade com um mínimo de contrapartida financeira (BIRGER; TAN, 2008).

Assim, infere-se ser controversa a relação direta entre investimento e resultado para a sociedade, isso porque, há entre o investimento e o resultado, a atuação do gestor público como intermediador, que por um lado, possui uma legislação (CF/88) que o obriga a investir um percentual mínimo na saúde e educação, mas por outro, não lhe exige resultado objetivo desse investimento como requisito para emissão de parecer para aprovação de suas contas perante os Tribunais de Contas.

Nesse seguimento, estudos como o de Ranis e Stewart (2005), já inferiram que, se os investimentos públicos forem aplicados de maneira ineficaz e desnecessária, causam transtornos a sociedade, portanto, devendo o gestor e os órgãos de controle atuarem de forma planejada, visando a verificação do atingimento de resultados desses investimentos através de indicadores (SCARPIN; SLOMSKI, 2007).

Ante o exposto, considerando ser inadmissível que o já tão escasso recurso público seja desperdiçado em investimentos que não geram resultados para a sociedade, apresentamos nosso estudo, que por meio de uma abordagem quantitativa, avalia o impacto dos investimentos em saúde e educação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, no período de 2015 a 2017 nos 78 municípios do Estado do Espírito Santo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Administração Pública destina-se, dentre outras, a satisfazer a necessidade coletiva, por meio da gestão dos valores oriundos da arrecadação tributária com o objetivo principal de proporcionar a população acesso eficiente a saúde e educação dentre outras necessidades (SOUZA *et al.*, 2012). Assim, surge a necessidade do acompanhamento e utilização de indicadores pelos gestores visando aferir se os investimentos realizados têm, de fato, impactado de forma eficaz, eficiente e efetiva a sociedade.

### 2.1 Eficácia, eficiência e efetividade

Estudos como o de Sano e Montenegro Filho (2013), apontam para necessidade de utilização de indicadores capazes de aferir a eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, por estarem intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento social.

Importante destacar que trata-se de perspectivas avaliativas diferentes (HARMON; MAYER, 1999), destinando-se os indicadores de eficácia, a avaliação do cumprimento de metas, de eficiência, a avaliação dos processos e de efetividade, ao impacto gerado pela ação (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

Em que pese a relevância da análise dos investimentos no plano da eficácia e da eficiência, tendo em vista o objetivo da pesquisa, que é avaliar se os investimentos dos municípios em saúde e educação têm impactado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, delimita-se o estudo à análise no plano da efetividade, isso porque, é a efetividade que se traduz na aptidão de gerar resultados a partir dos investimentos realizados (CERCHIARI; ERDMANN, 2008).

Segundo Sano e Montenegro Filho (2013), a metodologia adotada pelos indicadores de efetividade, visam avaliar o impacto social que o investimento

gerou, o que torna sua análise imprescindível, tanto pela escassez de indicadores de efetividade quanto pela possibilidade de o gestor municipal utilizar desses resultados no auxílio para tomada de decisão e ciência quanto ao retorno do investimento realizado, ou seja, se de fato o investimento alterou a realidade local.

## 2.2 Da relação investimento, eficiência, eficácia e efetividade

Destaca-se que uma das funções do Estado é exercer a função alocativa, disponibilizando à sociedade, por exemplo, serviços que visam possibilitar à população maior bem-estar social nas dimensões saúde e educação (COSTA *et al.*, 2015), e em razão da escassez de recursos, no exercício desta função, deve o gestor alocá-los visando garantir o maior impacto social positivo possível (PEREIRA FILHO; TANNURI-PIANTO; SOUZA, 2010)

Esta relação entre gasto público, eficiência e eficácia é objeto de inúmeros estudos na literatura, encontrando-se diversos resultados, antagônicos entre si.

Corroborando com a hipótese da pesquisa, de que quanto maiores os investimentos em saúde e educação, melhores os índices de efetividade, depara-se na literatura internacional, com estudos como o de Greenwald, Hedges e Laine (1996), que ao analisarem escolas norte americanas encontraram como resultado de seu trabalho, que os recursos investidos pela escola estão relacionados positivamente com o desempenho dos alunos e que essas relações são grandes o suficiente para serem educativamente importantes. No estudo, também restou evidenciado que moderados aumentos com os gastos poderiam estar associados a aumentos significativos no desempenho. Além disso, variáveis de recursos que aplicados à capacitação dos professores também mostram relações muito fortes com o desempenho do aluno.

Na área da saúde, também se encontram estudos como o de Silva (2011), apontando que o baixo financiamento público associado a problemas não resolvidos de gestão e regulação públicas na saúde, compõe desafios que devem ser considerados na avaliação da integração da saúde no SUS.

Na seara internacional, a pesquisa de Solà e Prior (2001), apresenta uma análise sobre o desempenho de hospitais catalães no enfoque da eficiência, apontando que os hospitais mais eficientes foram aqueles que utilizaram maiores recursos especialmente no investimentos em tecnologia.

Entretanto, a literatura é bastante divergente no assunto, visto que, também se identificam estudos que encontraram evidências contrárias ao estudar eficiência de gastos municipais em saúde e educação.

Neste sentido, o estudo de Faria, Januzzi e Silva (2008), constatou como resultado de pesquisa, que a eficiência não estaria relacionada a maior ou menor investimento de recursos, tendo encontrado ainda, municípios que investem mais, porém, gastam mal os seus recursos, ao passo que outros pouco investem, entretanto, ao investirem, o fazem de forma adequada, usando-os com eficiência. Ou seja, municípios menos favorecidos economicamente ou com menores percentuais de investimento podem ser mais eficientes nos gastos públicos com educação e saúde, enquanto municípios mais favorecidos e com maiores gastos, podem obter eficiência muito baixa.

Neste mesmo sentido, Rezende, Slomski e Corrar (2005), ao realizarem uma pesquisa exploratória diagnosticaram, por meio da análise de *clusters*, que municípios que realizaram maiores investimentos, necessariamente, não se encontravam no *cluster* dos que possuíam melhores índices de desenvolvimento humano. Nesta mesma pesquisa, também foi observado que a relação entre municípios que apresentam maiores IDH e municípios com maiores investimentos financeiros não repercutiu em uma relação linear, concluindo que os municípios que possuíam melhores índices de desenvolvimento humano não estavam relacionados tão somente ao fator investimento público.

Ainda na seara da eficiência, para Tanzi (2004), o investimento deve gerar benefícios máximos potenciais para a população, destacando que a eficiência se relaciona com a comparação entre entrada e saída ou entre custos e benefícios, ressaltando também a preocupação de instituições como o Banco Mundial e o FMI com atividades governamentais consideradas improdutivas ou ineficientes.

### 2.3 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O índice, segundo Siche *et al.* (2007), é entendido como um valor que realiza numericamente a tradução de uma realidade, e para a presente pesquisa, adota-se o Índice de Efetividade de Gestão Municipal - IEGM. Esse índice possui como principal objetivo medir o nível de desempenho de resultado, ou seja, ele afere dentre sete dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e tecnologia da Informação, a efetividade

das políticas e atividades desenvolvidas pelos seus gestores (TCESP, 2014), lembrando que essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas dos municípios.

Segundo o Manual do IEGM-TCEES (2018), tratando-se o IEGM como índice anual, inicialmente, elaborado por técnicos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, após assinatura de termo de cooperação técnica, se tornou o IEGM Brasil, hoje adotado por todos os Tribunais de Contas estaduais do país.

Cada uma das sete dimensões possui um questionário próprio, e anualmente são encaminhados aos chefes do executivo municipal para serem preenchidos eletronicamente. Após o encerramento do prazo para as respostas e envio dos dados, os Tribunais de Contas avaliam a possibilidade de validar os dados, enviando aos municípios, servidores do corpo técnico especializado para verificação dos dados declarados nos questionários. (TCEES, 2018).

Observa-se que no estado do Espírito Santo, não houve validação dos dados no ano de 2015, entretanto, no ano de 2016, os dados referentes aos questionários de Saúde e Educação, foram validados em 21 dos 78 municípios, e no ano de 2017, a validação ocorreu em todos os municípios do Estado nas referidas dimensão (TCEES, 2018).

No que tange a divulgação dos resultados, segundo o Manual do IEGM TCEES (2018), por se tratar de sete dimensões, o resultado é divulgado individualmente para cada uma dessas dimensões e no seu resultado geral, que compreende a média das dimensões. Para o cálculo do resultado do índice, é realizada a combinação dos seguintes itens: “Dados governamentais; Dados de prestação de contas e de Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais” (TCEES, 2018, p. 3).

Especificamente quanto à dimensão educação, o indicador que compõe o IEGM é o “IEDUC”, e os quesitos, específicos de gestão municipal, são relativos à educação infantil, creches e pré-escolas e Ensino Fundamental, cujos indicadores estabelecem uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal na sua esfera de responsabilidade, que impactam diretamente a qualidade dos serviços e a vida dos munícipes (TCEES).

Quanto ao “I-SAÚDE”, os quesitos se referem à gestão municipal da Saúde voltados à Atenção Básica, e os resultados permitem a classificação dos municípios



“a partir de indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Saúde Pública Municipal, na esfera de responsabilidade municipal, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas” (IEGM TCEES, 2017, p. 8).

No que tange a análise dos dados e resultados, ressaltamos que são definidos em razão da consolidação das notas obtidas pelo município nos sete índices setoriais. Esses resultados são gerados em “faixas” com a seguinte classificação:

- Nota A: Faixa Altamente efetiva - IEGM com IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A.
- Nota B+: Faixa Muito efetiva - IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima.
- Nota B: Faixa efetiva - IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima.
- Nota C+: Faixa em fase de adequação - IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima.
- Nota C: Faixa Baixo Nível de adequação - IEGM menor ou igual a 49,9% (TCEES, 2017, pg. 74)

Por fim, destaca-se que o Índice da Educação Básica – IDEB, conceituado como indicador de desempenho educacional (FERNANDES, 2007), também será utilizado como variável de controle, para a Educação.

Os elementos referenciados teoricamente, servirão de base para que possamos responder à questão de pesquisa, já que, através da análise das notas alcançadas pelos municípios no IEGM e dos investimentos realizados, será possível aferir se os investimentos têm gerado resultados efetivos, impactando positivamente a vida da população nos municípios em relação a saúde e educação.

## 3 METODOLOGIA

### 3.1 Delimitação, coleta e tratamento dos dados

Para fins de delimitação da amostra, optou-se por realizar os estudos com base nos dados relativos aos municípios do Estado do Espírito Santo. As informações concernentes ao investimento per capita na saúde e investimento por aluno na educação, aplicado por cada um dos 78 municípios do Estado do Espírito Santo, foram obtidas por meio do sistema “CIDADES”, disponibilizado no site oficial do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Quanto ao indicador, optou-se para a consecução do trabalho, pelo Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM, por ser aplicado por todos os Tribunais de Contas do Brasil e por permitir parâmetros de comparabilidade para a realização de pesquisas futuras, tendo seus dados, sido extraídos do site oficial do Instituto Rui Barbosa - IRB.

O presente estudo possui como limitação temporal os anos de 2015, 2016 e 2017, em razão de serem os anos em que o TCEES divulgou, até a realização da presente pesquisa, o resultado do indicador adotado.

Como variável de controle para os testes estatísticos relativos à educação, utiliza-se o IDEB (dados disponibilizados pelo portal do MEC), referente a seu resultado em “educação básica/ensino fundamental em anos iniciais”, ressaltando que, diferente do IEGM (que possui divulgação de resultado anual), o resultado do IDEB é divulgado a cada 2 anos, por isso realiza-se média entre os resultados de 2015 e 2017 e considera-se seu resultado para o ano de 2016.

No que tange ao tratamento dos dados, submete-se todas as variáveis a *winsorização* a 1% para eliminação de possíveis *outliers*. Importa frisar que, quanto a possíveis problemas relacionados a heterocedasticidade do modelo, utiliza-se o estimador de *White*, cuja utilização é capaz de corrigir as variâncias dos coeficientes fazendo com que os testes voltem a ser confiáveis mesmo na presença de heterocedasticidade, tornando confiáveis os resultados dos testes de hipóteses.

Para a realização dos testes de hipótese, a primeira etapa foi criar variáveis *dummies*, para isso, os municípios foram divididos entre aqueles considerados efetivos (notas no IEGM acima de 60% e, portanto, aqueles que se encontram classificados nas faixas de resultado A, B+ e B) e não efetivos (aqueles com índice de efetividade abaixo de 59%, portanto classificados nas faixas C+ e C), ressaltando-se que o objetivo destas variáveis *dummies* é verificar se o nível de investimento é diferente a depender se o município se encontra na parte efetiva ou não efetiva deste ranking.

Visando fornecer maior robustez aos resultados, repete-se o teste de hipótese considerando nas variáveis *dummies*, apenas os resultados extremos, ou seja, os municípios foram divididos novamente em dois grupos, o primeiro com os municípios mais efetivos (aqueles classificados nas faixas A e B+) e o segundo com os piores resultados de efetividade (classificados na faixa C).

## 3.2 Modelos e estimadores

Os seis modelos de regressão foram estimados por meio do método *Tobit*, que se trata de extensão do modelo de regressão linear, mas que por possuir partes constantes, trata-se de interpelação necessária para lidar com disfunções de dados censurados (JOHNSTON; DINARDO, 1972). Destaca-se que a variável dependente utilizada (IEGM), possui valores limitados, portanto, caso fosse adotado um modelo linear para a estimação, poderiam ser estimados valores negativos (WOOLDRIDGE, 2016).

No presente estudo, a variável dependente utilizada nos modelos de regressão é o Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM, que varia de 0 a 1, portanto, não poderia assumir valores negativos. Assim, devido à restrição contida no modelo linear, adota-se o modelo *Tobit* desenvolvido nos seguintes termos:

### Modelo 1:

$$IEGM_{it} = \beta_0 + \beta_1 educ.al_{it} + \beta_2 saude.cap_{it} + E_{it}$$

O primeiro modelo busca avaliar a efetividade de maneira geral (IEGM total), considerando o investimento dos municípios capixabas em saúde *per capita* e investimento em educação por aluno. Em que:

$$IEGM_{it} \text{ e } E_{it} = \text{IEGM total}$$

$$\beta_1 educ.al_{it} \text{ e } \beta_2 saude.cap_{it} = \text{Investimento em educação por aluno.}$$

$$\beta_3 saude.cap_{it} \text{ e } \beta_4 saude.cap_{it} = \text{Investimento em saúde per capita.}$$

$$E_{it} \text{ e } E_{it} = \text{Erro}$$

### Modelo 2:

$$IEGM_{it} = \beta_0 + \beta_1 educ.al_{it} + \beta_2 saude.cap_{it} + \beta_3 educ.al_{it-1} + \beta_4 saude.cap_{it-1} + E_{it}$$

$$IEGM_{it} \text{ e } E_{it} = \text{IEGM total}$$

$$\beta_1 educ.al_{it} \text{ e } \beta_2 saude.cap_{it} = \text{Investimento em educação por aluno.}$$

$$\beta_3 saude.cap_{it} \text{ e } \beta_4 saude.cap_{it} = \text{Investimento em saúde per capita.}$$

$$\beta_5 educ.al_{it-1} \text{ e } \beta_6 educ.al_{it-1} = \text{Investimento em educação por aluno no exercício anterior.}$$

$\beta_4 \text{saude. cap}_{it-1}$   $\beta_4 \text{saude. cap}_{it-1}$  = Investimento em saúde per capita no exercício anterior.

$E_{it}$   $E_{it}$  = Erro

Este modelo visa controlar os resultados encontrados no Modelo 1 considerando se o investimento realizado no exercício anterior estaria gerando impacto na efetividade no exercício seguinte.

### Modelo 3:

$$I\text{EDUC}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{educ. al}_{it} + \beta_2 \text{IDEB}_{it} + E_{it}$$

$I\text{EDUC}_{it}$   $I\text{EDUC}_{it}$  = Índice de efetividade da gestão municipal em Educação.

$\beta_1 \text{educ. al}_{it}$   $\beta_1 \text{educ. al}_{it}$  = Investimento em educação por aluno.

$\beta_2 \text{IDEB}_{it}$   $\beta_2 \text{IDEB}_{it}$  = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

$E_{it}$   $E_{it}$  = Erro

Por meio deste modelo, busca-se realizar teste de regressão considerando a efetividade dos municípios apenas no que tange a Educação utilizando-se como variável de controle o IDEB.

### Modelo 4:

$$I\text{EDUC}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{educ. al}_{it} + \beta_2 \text{educ. al}_{t-1} + \beta_3 \text{IDEB}_{it} + E_{it}$$

$I\text{EDUC}_{it}$   $I\text{EDUC}_{it}$  = Índice de efetividade da gestão municipal em Educação.

$\beta_1 \text{educ. al}_{it}$   $\beta_1 \text{educ. al}_{it}$  = Investimento em educação por aluno.

$\beta_2 \text{educ. al}_{t-1}$   $\beta_2 \text{educ. al}_{t-1}$  = Investimento em educação por aluno no exercício anterior.

$\beta_3 \text{IDEB}_{it}$   $\beta_3 \text{IDEB}_{it}$  = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

$E_{it}$   $E_{it}$  = Erro

Este modelo visa controlar os resultados encontrados no modelo 3 considerando se o investimento em educação por aluno realizado no exercício anterior estaria gerando impacto na efetividade da educação no exercício seguinte.

**Modelo 5:**

$$ISAUDE_{it} = \beta_0 + \beta_1 saude.cap_{it} + E_{it}$$

$ISAUDE_{it}$  = Índice de efetividade da gestão municipal em Saúde

$\beta_1 saude.cap_{it}$  = Investimento em saúde per capita.

$E_{it}$  = Erro

O Modelo busca realizar teste de regressão quanto à efetividade dos municípios, especificamente na saúde, considerando o investimento *per capita* dos municípios.

**Modelo 6:**

$$ISAUDE_{it} = \beta_0 + \beta_1 saude.perca_{it} + \beta_2 saude.cap_{t-1} + E_{it}$$

$ISAUDE_{it}$  = Índice de efetividade da gestão municipal em Saúde

$\beta_1 saude.cap_{it}$  = Investimento em saúde per capita.

$\beta_2 saude.cap_{t-1}$  = Investimento em saúde per capita no exercício anterior.

$E_{it}$  = Erro

Este modelo visa controlar os resultados encontrados no modelo 5, considerando se o investimento realizado no exercício anterior em saúde *per capita* estaria gerando impacto na efetividade da saúde no município no exercício seguinte.

Além dos modelos serem estimados em *Tobit*, visando proporcionar maior robustez aos testes, opta-se por também estimar os modelos a partir do estimador de mínimos quadrados ordinários, que consiste em:

*Min*  $\varepsilon'$

Quando estimados os modelos a partir de mínimos quadrados ordinários, utiliza-se a correção de *White*.

De acordo com Jhonston e Dinardo (1972), a estimativa de mínimos quadrados agrupados pode se mostrar inconsistente quando se trata deste caso. Isto posto, dois estimadores específicos serão observados:

- ii. Estimador de efeito fixo
- iii. Estimador de efeito aleatório

Dessa forma, serão feitas as duas estimativas e o estimador mais adequado será escolhido a partir do teste de *Hausman*, que tem as seguintes hipóteses:

$H_0$ : efeito fixo ou aleatório por ser efeito aleatório é mais eficiente

$H_1$ : efeito fixo

## 4 RESULTADOS

O objetivo do presente trabalho é averiguar o impacto dos investimentos em saúde e educação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, no período de 2015 a 2017, abrangendo em sua amostra de pesquisa todos os municípios do Estado do Espírito Santo, partindo da hipótese de que quanto maiores os valores investidos em saúde por habitante e em educação por aluno, melhores os índices de efetividade.

Buscando alcançar o objetivo de pesquisa, após o levantamento dos dados e aplicação da metodologia de pesquisa já apresentada, apresenta-se o resultado, cuja exposição se dará em quatro etapas: caracterização da amostra, análise de correlação, teste de hipótese e regressão.

### 4.1 Caracterização da amostra

Antes da elaboração da tabela descritiva, submetem-se todas as variáveis à *winsorização* a 1% (um por cento).

TABELA 1 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA

variáveis	Observações	Média	coef. var.	mínimo	1° quartil	Mediana	3° quartil	Máximo
IEGM	233	0.572	0.114	0.420	0.530	0.572	0.620	0.723
IEDUC	233	0.615	0.191	0.380	0.520	0.610	0.710	0.850
ISAUDE	233	0.627	0.233	0.290	0.520	0.640	0.730	0.900
IDEB	234	5.716	0.0885	4.100	5.400	5.700	6	6.800
educ.al	234	3895	0.466	1729	2781	3437	4631	11800
saúde cap	234	359.9	0.408	155.6	264.1	340.0	424.5	1195

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela descritiva apresenta-se com baixo coeficiente de variação, logo, o IEGM total não se revelou excessivamente discrepante entre os municípios (11%), porém, avaliando-se a efetividade na saúde (ISAUDE) e na educação (IEDUC) encontra-se uma variação mais elevada na efetividade, sendo ainda maior na saúde (23%). Esta heterogeneidade na saúde se reflete quando da análise dos quartis e mediana, sendo possível constatar como mínimo em efetividade a pontuação de 29 e máximo é 90.

Quanto ao investimento *per capita* em saúde e por aluno em educação, em média, os municípios do Estado do Espírito Santo investiram, nos três anos avaliados, R\$ 3.895 (três mil, oitocentos e noventa e cinco reais) por aluno em educação e R\$ 359,9 (trezentos e cinquenta e nove reais e noventa centavos) *per capita* em saúde.

Quanto aos quartis, nos valores investidos em saúde e educação, a maior discrepância se encontra nos investimentos realizados pelos municípios em educação, onde os investimentos mínimos (referente ao primeiro quartil) foi de R\$ 1.729,00 (mil setecentos e vinte e nove reais) por aluno, e o investimento e o máximo de R\$11.800,00 (onze mil e oitocentos reais).

Em relação a variável de controle, IDEB, a média entre os municípios foi de 5,7, não se manifestando tão discrepante, já que, 50% da amostra possui nota no IDEB acima da média e os outros 50% abaixo da média. Desta forma, quando se verifica o IDEB, é possível perceber que, embora existam municípios que tenham investido cerca de sete vezes mais em educação por aluno, as notas possuem um baixo percentual de dispersão (apenas 8%), não havendo diferença considerável nas notas entre os Municípios que investem mais para os que e investem menos.

## 4.2 Análise de correlação

Nesta etapa dos resultados, processa-se teste correlação a fim de verificar quais correlações são significativas entre as variáveis presentes nos modelos utilizados na pesquisa, onde foi possível encontrar, com 95% de confiança, a existência de correlação entre as variáveis IEDUC, ISAUDE e IEGM. No que tange ao ISAUDE, o teste apontou correlação entre este e os investimentos na saúde e na educação.

TABELA 2 - CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

Variáveis	IEGM	IEDUC	ISAUDE	educ.al	Saúde.cap	IDEB
IEGM	1					
IEDUC	0.6029*	1				
ISAUDE	0.5813*	0.124	1			
educ.al	0.0516	-0.0442	0.1806*	1		
saúde. cap	0.0765	0.0467	0.1611*	0.6605*	1	
IDEB	0.0916	-0.112	-0.00390	0.0582	0.0272	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 4.3 Teste de hipótese

Com o teste de hipótese demonstrado na tabela 3 (teste de média entre grupo de municípios efetivos e não efetivos na educação), demonstra-se que os três resultados para o valor  $p$  se apresentaram acima de 10%, o que significa que em nenhum dos casos rejeita-se  $H_0$ , assim sendo, não evidencia-se que o investimento em educação nos municípios considerados efetivos é menor que nos não efetivos, que nos efetivos é diferente de nos considerados não efetivos ou que nos efetivos seja maior que nos não efetivos.

Visando fornecer maior robustez nos resultados, reiteram-se os testes de hipótese (Tabela 4), entretanto, considerando apenas os municípios mais efetivos em educação (classificados com notas A e B+) e os que apresentaram os piores resultados no IEDUC (classificados com nota C), o resultado se manteve, assim, a única evidencia que se pode constatar dos testes de hipótese realizados é que na educação, independentemente de se estar no grupo efetivo ou não efetivo, o investimento médio por aluno é o mesmo.



TABELA 3: TESTE DE MÉDIA ENTRE GRUPO DE MUNICÍPIOS EFETIVO E NÃO EFETIVO NA EDUCAÇÃO

Painel A: Teste para educação				
H0: média(efetivo) = média (não efetivo)				
	H1: média(efetivo) < média (não efetivo)	H1: média(efetivo) ≠ média (não efetivo)	H1: média(efetivo) > média (não efetivo)	Teste de variância
Valor p	0.65	0.70	0.35	0.1728

Fonte: Elaborado pelo autor.

TABELA 4: TESTE DE MÉDIA ENTRE OS MUNICÍPIOS MAIS EFETIVOS E OS MENOS EFETIVOS NA EDUCAÇÃO

Painel B: Teste para educação				
H0: média(maior) = média (menor)				
	H1: média(maior) < média (menor)	H1: média(maior) ≠ média (menor)	H1: média(maior) > média (menor)	Teste de variância
Valor P	0.7797	0.4406	0.2203	0.6677

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que tange a saúde, também se realizam dois testes de hipóteses, e em ambos, (tabela 5 e 6), os resultados evidenciaram que tanto a média quanto a variância são estatisticamente diferentes entre os dois grupos criados, e que, em média, o grupo dos municípios que está entre os efetivos (A, B+ e B) investe menos em saúde do que o grupo de municípios considerados não efetivos (classificados com notas C+ e C).

TABELA 5: TESTE DE MÉDIA ENTRE GRUPO DE MUNICÍPIOS EFETIVO E NÃO EFETIVO NA SAÚDE

Painel B: Teste para saúde				
H0: média(efetivo) = média (não efetivo)				
	H1: média(efetivo) < média (não efetivo)	H1: média(efetivo) ≠ média (não efetivo)	H1: média(efetivo) > média (não efetivo)	Teste de variância
Valor p	0.0	0.0	1.0	0.9257

Fonte: Elaborado pelo autor.

TABELA 6: TESTE DE MÉDIA ENTRE OS MUNICÍPIOS MAIS EFETIVOS E OS MENOS EFETIVOS NA SAÚDE

Painel : Teste para saúde				
H0: média(maior) = média (menor)				
	H1: média(maior) < média (menor)	H1: média(maior) ≠ média (menor)	H1: média(efetivo) > média (não efetivo)	Teste de variância
Valor p	0.0076	0.0151	0.9924	0.00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Deste modo, após os testes de hipótese evidencia-se que na educação, seja no grupo de municípios considerados efetivos ou não efetivos, as médias de investimentos são iguais, não havendo diferença no nível de investimento a depender se o município é efetivo ou não, quanto aos testes relativos à saúde, estes evidenciaram que, o grupo de municípios classificados como efetivos, investem em média menos do que os municípios considerados não efetivos.

#### 4.4 Regressão

Visando fornecer maior robustez aos resultados, estimam-se os seis modelos de regressão em *tobit*, optando-se também, por manter o estimador de *Pooled* (MQO agrupado para painel) para fins de comparação de resultados.

Abaixo de cada coeficiente, encontram-se os seus respectivos erros padrão. Coeficientes marcados com uma estrela (\*) são estatisticamente significativos com 10% de significância, coeficientes marcados com duas estrelas (\*\*) são estatisticamente significativos com 5% de significância e finalmente, coeficientes marcados com três estrelas (\*\*\*) são estatisticamente significativos com 10% de significância. Os resultados dos testes de *Hausman* são apresentados pelo valor *p* do mesmo e o estimador utilizado é indicado em cada caso.

A tabela 7 representa os modelos que buscam analisar o IEGM geral, enquanto as tabelas 8 e 9 explicam o IEGM associados à educação e saúde, respectivamente.

**TABELA 3 - MODELOS PARA IEGM GERAL**

	Variável dependente: IEGM					
educ.al	-5.98e-07	-6.36e-07	-6.36e-07	-2.89e-06	-2.91e-06	-2.91e-06
	-0.160	-0.150	-0.160	-0.420	-0.470	-0.420
saude.cap	1.93e-05	1.87e-05	1.87e-05	-6.81e-05	-6.78e-05	-6.78e-05
	0.410	0.390	0.390	-0.880	-0.770	-0.860
lag educ.al				4.77e-06	4.77e-06	4.77e-06
				0.670	0.780	0.660
lag saúde.cap				9.99e-05	9.99e-05	9.99e-05
				1.260	1.330	1.240
constante	0.567***	0.567***	0.567***	0.547***	0.547***	0.547***
	35.43	44.47	35.04	29.90	37.15	29.36
Observações	233	233	233	155	155	155
Estimador	tobit	pooled	efeito aleatório	tobit	pooled	efeito aleatório

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise dos resultados referentes ao modelo do IEGM nota geral, infere-se que, independentemente do estimador utilizado (*tobit* ou *pooled*), o investimento por aluno em educação e o investimento *per capita* em saúde não se mostraram significativos em nenhum dos níveis de significância.

Para este modelo, ao testar usando o efeito aleatório (que foi o escolhido após o teste de *Hausman*), observa-se que ainda assim o resultado se manteve, ou seja, o investimento em educação ou em saúde, não está exercendo qualquer efeito no nível de efetividade em geral, contrariando a hipótese de que quanto maiores os investimentos melhores seriam os índices de efetividade.

Ainda assim, após esta análise, opta-se por controlar este resultado pelos investimentos realizados no exercício anterior. Desta forma, avalia-se se o investimento não estaria gerando impacto na efetividade no mesmo exercício, mas sim no seguinte, entretanto, da análise dos dados, depreende-se que o resultado se manteve na mesma direção, logo, esses controles não foram significativos, ou seja, investir mais no ano avaliado em efetividade, ou no ano anterior, não interferiu na efetividade.

O próximo passo foi realizar os mesmos testes isoladamente para efetividade na educação – IEDUC (Painel 8) e posteriormente na saúde - ISAUDE (Painel 9).

**TABELA 4 - MODELOS PARA O IEDUC**

	Variável dependente: IEDUC					
educ.al	-3.38e-06	-3.41e-06	-3.41e-06	-1.26e-05	-1.26e-05	-3.39e-05
	-0.630	-0.670	-0.630	-0.890	-1.040	-1.270
IDEB	-0.0344	-0.0346	-0.0346	-0.0176	-0.0178	-0.0211
	-1.970	-2.140	-1.970	-0.900	-0.950	-0.650
lag educ.al				9.70e-06	9.65e-06	-1.16e-05
				0.690	0.800	-0.480
constante	0.825	0.826	0.826	0.715	0.716	0.900
	8.150	8.590	8.140	6.230	6.280	4.400
Observações	233	233	233	155	155	155
Estimador	tobit	pooled	efeito aleatório	tobit	pooled	efeito fixo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os modelos para avaliar a educação, foram controlados pela nota no IDEB, que poderia estar atrelada diretamente a análise da efetividade na educação. No

estudo dos modelos, independente do estimador (*tobit*, *pooled* ou efeito aleatório) o investimento por aluno não se mostrou significativo, ou seja, constata-se que o investimento não mostrou interferência na efetividade na educação.

TABELA 5 - MODELOS PARA ISAUDE

	Variável dependente: ISAUDE					
saude.cap	0.000135*	-0.000400	0.000133*	-0.000236	-0.000237	-0.000237
	1.750	-1.630	1.720	-1.060	-1.020	-1.050
lag saude.cap				0.000372*	0.000372*	0.000372*
				1.720	1.680	1.700
Constante	0.579***	0.772***	0.580***	0.557***	0.557***	0.557***
	19.33	8.690	19.21	16.63	21.21	16.45
Observações	233	233	233	155	155	155
Estimador	tobit	pooled	efeito fixo	tobit	pooled	efeito aleatório

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, ao se analisar a efetividade na saúde (Tabela 9), percebe-se que, quando o modelo foi estimado usando apenas o investimento em saúde *per capita* no mesmo ano em que se avalia a efetividade, essa foi significativa e com sinal positivo, porém, quando o resultado foi controlado pela defasagem da variável (controlado pelo período passado), o investimento presente deixou de ser significativo e apenas o *lag* passou a ser com sinal positivo, o que indica que, em média, o que afeta o ISAUDE não é o investimento presente, mas o investimento na data passada e de forma positiva. Assim, se o gestor investisse mais em saúde, no ano seguinte, este investimento geraria mais efetividade.

Assim sendo, a evidência encontrada no presente estudo é que, na educação, os investimentos por aluno realizados pelos municípios capixabas (2015 a 2017) não tem impactado a efetividade segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal, ainda que, controlado pelo IDEB, e este investimento por aluno, também não evidenciou qualquer efeito na efetividade (IEDUC) se o investimento tivesse sido realizado no ano anterior.

Dessa forma, verifica-se que as evidências encontradas no presente estudo em educação, apresentaram-se contrárias ao resultado do estudo de Greenwald, Hedges e Laine (1996), que haviam concluído que os recursos investidos pela escola estariam relacionados positivamente com o desempenho dos alunos.

Na saúde, restou evidenciado, especialmente após os testes de regressão, que o investimento *per capita* em saúde pelos municípios do Estado do Espírito Santo nos anos de 2015 a 2017 repercutiram positivamente na efetividade (ISAUDE), no exercício seguinte, mas não no mesmo exercício avaliado pelo IEGM.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da hipótese de que quanto maior o investimento em saúde e educação, melhores os índices de efetividade, o presente trabalho teve como objetivo verificar o impacto entre o investimento *per capita* em saúde e o investimento por aluno em educação, no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, no período de 2015 a 2017, abrangendo em sua amostra de pesquisa todos os municípios do Estado do Espírito Santo.

Para a consecução do objetivo de pesquisa, realizam-se testes de correlação, de hipótese e regressão. Para os testes de hipóteses, agrupam-se os municípios em *dummies* de municípios efetivos e não efetivos segundo o IEGM, inferindo-se da análise de resultados que, em ambos os grupos, a média de investimento na saúde e na educação é a mesma, notando-se indicativo de que os resultados contrariariam a hipótese da pesquisa.

Para a regressão, visando fornecer maior robustez aos resultados, os modelos foram estimados a partir de *tobit* e Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), e os estimadores considerados foram o de efeito fixo e de efeito aleatório, escolhendo-se o mais adequado para cada modelo, a partir do teste de *Hausman*.

Da análise dos resultados, restou evidenciado que, na educação, os investimentos por aluno realizados pelos municípios capixabas (2015 a 2017), não tem impactado positiva ou negativamente na efetividade da educação aferida pelo Índice de Efetividade de Gestão Municipal, independente se o investimento tenha sido realizado no mesmo ano ou no ano anterior. Quanto à saúde, a evidência, encontrada é que os investimentos *per capita*, repercutiram positivamente na efetividade (ISAUDE), no exercício seguinte, mas não no mesmo exercício avaliado pelo IEGM.

As evidências encontradas no estudo contrariam a hipótese de que quanto maiores os investimentos melhores seriam os índices de efetividade, e leva-se por consequência a concluir, conforme apontam outros estudos como o de Zoghbi

*et al.* (2009), ser a gestão desses valores investidos, ou seja, a forma como são investidos estes valores de acordo com as políticas públicas, pelos gestores, que tem implicado em diferentes resultados de efetividade, entre um município e outro.

Estudos como o de Hanushek (1986), já apontavam no mesmo sentido ao evidenciar que as escolas públicas são geridas de diferentes formas, o que poderia implicar em resultados diferentes, já que os recursos estariam sendo aplicados de forma diversa. No mesmo sentido, Menezes-Filho e Amaral (2009), destacam como principal conclusão do trabalho, não existir relação entre gastos na educação e desempenho escolar, ou seja, os estudos apontam para a gestão como o diferencial nos resultados e não para os valores investidos.

Assim sendo, a ausência de relação entre o investimento e a efetividade aferida pelo IEGM pode ser atribuída à exiguidade de decisões lastreadas em parâmetros adequados pelo gestor na tomada de decisão para alocação destes investimentos, levando, por consequência, a resultados ineficientes e ao não atingimento de resultados de políticas públicas.

Esta atuação não parametrizada pelos gestores acaba por ser endossada pela legislação quando estabelece percentuais mínimos de investimentos a serem cumpridos como requisito para emissão de parecer favorável para aprovação das contas perante os Tribunais de Contas, mas não determinam a obrigatoriedade de que os investimentos devam refletir em indicadores de eficiência ou efetividade.

Neste sentido, considerando as atribuições Constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas pela Constituinte (BRASIL 1988), onde possuem papel fundamental para que o país alcance os objetivos fundamentais da República (Art. 3º da CF/88), ressaltamos que os Tribunais têm exercido seu papel ao longo dos últimos anos, entretanto, conforme Dall'olio (2018), esta forma de atuação dos referidos Tribunais não é estanque, e os atuais modelos de administração pública voltados para governança pública acabam por impor que haja uma evolução na forma de atuação dos Tribunais Contemporâneos.

Como limitações do trabalho, considera-se: (i) a análise apenas dos anos de 2015, 2016 e de 2017 (ii) limitação aos municípios do Estado do Espírito Santo. Como sugestão de pesquisa futura, sugere-se replicar o estudo abrangendo uma amostra maior de municípios brasileiros, considerando todas as regiões do Brasil, e avaliação com maior lapso temporal a fim de verificar se os resultados apresentarão

a mesma tendência da presente pesquisa, sugere-se por fim, realização de pesquisa qualitativa visando identificar, nos municípios, as diferenças na gestão do recurso público que possibilitaram melhores índices de efetividade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 nov. 2018.

BIRGER, Fredriksen; TAN, Jee-Peng; **An African exploration of the East Asian education experience**. Washington, D. C.: The World Bank, 2008.

CAETANO, C. C. R.; ÁVILA, L. A. C. D.; TAVARES, M. A relação entre as transparências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, p. 897-916, out. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/72431>.

CERCHIARI, Giovanna S. F.; ERDMANN, Rolf Hermann. Sistema de informações para acompanhamento, controle e auditoria em saúde pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 925-948, jan. 2008. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6659>. Acesso em: 7 jan. 2019.

COSTA, Caio César de Medeiros 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, ago. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/54994/53688>. Acesso em: 8 dez. 2018.

DALL'OLIO, L. L. D. S. Indicadores de efetividade no contexto das auditorias dos Tribunais de Contas. **Cadernos**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 70-83, ago. 2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/36/34>. Acesso em: 23 jan. 2019.

ESPÍRITO SANTO, Tribunal de contas. **Índice de efetividade da gestão municipal: manual 2017**. IEGM TCEES, 2017. Disponível em: <https://cidades.tce.es.gov.br/#/IEGM/2016/Manual>. Acesso em: 24 nov. 2018.

ESPÍRITO SANTO, Tribunal de contas. **Índice de efetividade da gestão municipal: manual 2018 referência 2017**, IEGM TCEES, 2018. Disponível em: <https://cidades.tce.es.gov.br/IEGM/2017/Manual>. Acesso em: 24 nov. 2018.

FARIA, F. P.; JANUZZI, P. D. M.; SILVA, S. J. D. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/16131/1/S0034-76122008000100008.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2019.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**. Brasília: Inep/MEC, 2007.

GREENWALD, R.; HEDGES, L. V.; LAINE, R. D. The effect of school resources on student achievement. **Review of Educational Research**, [S. l.], v. 66, n. 3, p. 361-396, set. 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/00346543066003361>. Acesso em: 1 jan. 2019.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoria de la organización para la administración pública**. Cidade do México: Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública, 1999.

HANUSHEK, E. A. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. **Journal of Economic Literature**, Pitsburgo, v. 24, ano 3, p. 1141-1177, set. 1986. Disponível em: [http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%201986%20JEL%2024\(3\).pdf](http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%201986%20JEL%2024(3).pdf). Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Índice de efetividade da gestão municipal**. 2017. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br>. Acesso em: 1 maio 2017.

JOHNSTON, Jack; DINARDO, John. **Econometric methods**. 4 ed., New York: Macgraw Hill, 1997.

MENEZES-FILHO, N.; AMARAL, L. F. L. E. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. **INSPER**, São Paulo, nov. 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/23970136\\_A\\_Relacao\\_entre\\_Gastos\\_Educacionais\\_e\\_Desempenho\\_Escolar](https://www.researchgate.net/publication/23970136_A_Relacao_entre_Gastos_Educacionais_e_Desempenho_Escolar). Acesso em: 11 mar. 2019.

OLIVEIRA, A. G. D. ; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.



**Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, ago. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/54990/5368>. Acesso em: 28 abr. 2017.

PARSONS, Wayne. Innovation in the public sector: Spare tyres and fourth plinths. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, [S. l.], v. 11, n. 2, jan. 2006. Disponível em: [http://www.innovation.cc/scholarly-style/2006\\_11\\_2\\_1\\_parsons\\_innovate-public.pdf](http://www.innovation.cc/scholarly-style/2006_11_2_1_parsons_innovate-public.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

PEREIRA FILHO, O. A.; TANNURI-PIANTO, M. E.; SOUZA, M. D. C. S. D. 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. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000300003&script=sci_arttext). Acesso em: 7 dez. 2018.

RANIS, Gustav; STEWART; Frances. Dynamic links between the economy and human development. **DESA Working Paper**, Nova York: n. 8, nov. 2005. Disponível em: [https://www.un.org/esa/desa/papers/2005/wp8\\_2005.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2005/wp8_2005.pdf). Acesso em: 18 ago. 2018.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, [S. l.], v.1, n.1, p. 24-40, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://gorila.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/75>. Acesso em: 1 jan. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de contas. **Índice de efetividade da gestão municipal**. São Paulo: Imprensa Oficial do Governo do Estado de São Paulo. out. 2014. Disponível em: [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf). Acesso em: 27 abr. 2017.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande Do Sul, v. 11, n. 22, p. 35-61, fev. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/comocitar/oa?id=75225787003>. Acesso em: 17 nov. 2018.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSKI, Valmor. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná:

instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 909-934, jan. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6612>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, jan. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>. Acesso em: 27 abr. 2017.

SICHE, R. et al. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 137-148, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SILVA, A. D. A. P. et al. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, [S. l.], v. 15, n. 1, mai. 2012. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/389>. Acesso em: 18 nov. 2018.

SILVA, Silvio Fernandes da. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Ciência e Saúde Coletiva**, Brasília, v. 16, n. 6, p. 2753-2762, 2011. Disponível em: [https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232011000600014](https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000600014). Acesso em: 20 jan. 2019.

SOLÀ, Magda; PRIOR, Diego. Measuring productivity and quality changes using data envelopment analysis: an application to Catalan hospitals. **Financial Accountability e Management**, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 219-245, aug. 2001. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0408.00129>. Acesso em: 9 dez. 2018.

SOUZA, F. J. V. D. et al. Alocação de recursos públicos em educação nos estados brasileiros: uma análise das relações entre a eficiência dos gastos públicos com educação e o desempenho no IDEB no ano de 2009. **Revista UNIABEU**, Belford Roxo, v. 5, n. 11, p. 155-170, set./dez. 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19119/1/Aloca%C3%A7%C3%A3oRecursosPublicos\\_2012.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19119/1/Aloca%C3%A7%C3%A3oRecursosPublicos_2012.pdf). Acesso em: 14 nov. 2018.

TANZI, V. Measuring efficiency in public expenditure. In Washington. **The World Bank**. 27 oct. 2004. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?lookup=0&q=TANZI,+Vito.+Measuring+efficiency+in+public+expenditure>. Acesso em: 8 dez. 2018.

WOOLDRIDG, J .M. **Introdução à econometria**: Uma abordagem moderna. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

ZOGHBI, A. C. P. *et al.* Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 785-809, out/dez. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400004&script=sci_arttext). Acesso em: 20 jan. 2019.

## **TRIBUNAIS DE CONTAS: ABORDAGEM CONSTITUCIONAL SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (SAI): BRAZILIAN CONSTITUTIONAL APPROACH**

**BIBIANA HELENA FREITAS CAMARGO\***

*Graduada em Direito e em Relações Internacionais. Pós-graduação em Política e Representação Parlamentar. Mestranda em Direito Constitucional. Diretora da Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.*

**Resumo:** Este artigo aborda a atuação e as competências dos tribunais de contas no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da estrutura do controle externo, levando em consideração a força normativa e a natureza jurídica das decisões emanadas. Apresenta-se como objetivo inicial investigar não somente o papel desempenhado pelo controle externo a partir de suas competências constitucionalmente definidas ao longo da história, verificando quais são as possibilidades de aperfeiçoamento e limites desse controle realizado pelos tribunais de contas, mas também verificar a ampliação de atribuições constitucionais, passando de um controle de contas a posteriori, de verificação da aplicação dos recursos, para um controle preventivo e concomitante, capaz de interferir a tempo na gestão dos recursos e, por conseguinte, na efetividade do gasto público.

**Palavras-Chave:** Tribunais de Contas. Controle Externo. Competências Constitucionais. Efetividade do Gasto Público.

**Abstract:** This paper addresses the performance and competence of accounting courts in Brazil based on the structure of external control, taking into account the normative force and the legal nature of their decision-making. The main objective is to instigate not only the role played by external control based on its constitutionally-defined competences throughout history, verifying the possibilities for improvement and limits of this control, but also to verify the expansion of constitutional attributions, moving from a posteriori control of legal verification in resource expenditure to preventive and concomitant control, capable of interfering in the management of resources in time and, therefore, in the effectiveness of public spending.

**Keywords:** Accounting Courts. External Control. Constitutional Competences. Effectiveness of Public Spending.

---

\* [bcamargo@tce.sp.gov.br](mailto:bcamargo@tce.sp.gov.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A presente proposta de estudo está assentada na atuação e nas competências do controle no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da estrutura do controle externo e das particularidades da estrutura federativa, levando-se em consideração a força normativa e a natureza jurídica das decisões emanadas pelos Tribunais de Contas.

Dessa forma, apresenta-se como objetivo inicial instigar não somente o papel desempenhado pelo controle externo a partir de suas competências constitucionalmente definidas ao longo da história, verificando quais são as possibilidades de aperfeiçoamento e limites desse controle realizado pelos Tribunais de Contas, mas também verificar a ampliação de atribuições constitucionais, passando de um controle de contas *a posteriori*, de verificação da aplicação dos recursos, para um controle preventivo e concomitante, capaz de interferir a tempo na gestão dos recursos e, por conseguinte, na efetividade do gasto público.

### 1.1 Conceitos iniciais: separação de poderes e federalismo

É inevitável a assertiva de que o controle – de qualquer tipo – sempre existiu na vida em sociedade, já que é inerente na natureza humana a tendência ao abuso quando da incorporação de poder. No âmbito das instituições republicanas, tem-se no controle a perspectiva da diminuição da arbitrariedade no processo decisório e, como consequência, o fortalecimento da legitimidade de um governo democrático.

Sobre a importância do controle na sociedade, destacamos a memorável passagem de James Madison:

But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. A dependence on the people, is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the

necessity of auxiliary precautions. (MADISON, James. The federalist papers, n.51, 1788)<sup>1</sup>.

O controle externo nessa perspectiva de controle na sociedade caracteriza-se pela atuação por parte de um poder ou órgão, de forma desvinculada, a outro poder que se está verificando. A dinâmica de controle de um poder ou órgão sobre outro remete à noção de tripartição dos poderes e sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Nesse sentido, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder como forma do convívio e organização estrutural da sociedade. Diversos autores ao longo da história teorizaram a respeito de tal – desde Platão, com “A República”, de aproximadamente 380 A.C., com a descrição da polis perfeita a partir da distribuição de funções. Sem delinear contornos específicos de como seria essa divisão, pode-se considerar Platão um pioneiro no sentido de a esboçar a desconcentração de poder a partir da divisão entre os entes da comunidade – ou seja, a cada pessoa caberia uma função social – aos guerreiros, caberia a proteção da cidade; aos magistrados, o governo e aos mercadores, a produção e comércio dos bens de consumo (PLATÃO, 2012, p. 54-61).

Na sequência histórica, foi com Aristóteles, discípulo de Platão, em “A Política”, que houve uma divisão tripartite, com a ressalva de que não havia nesse momento a concepção de atribuição dos poderes a órgãos independentes e especializados. Nesse sentido, o autor, na busca pelas formas de governo capazes que assegurar o que ele denomina felicidade coletiva, dividiu teoricamente entre funções (a) *deliberante* (responsável pelos negócios do Estado, que por meio de uma assembleia de cidadãos, teria funções específicas, como decidir sobre guerra e paz, responsável pelas alianças, decretação de pena de morte); (b) *executiva* (o que o filósofo atribui às magistraturas governamentais, responsáveis pelas deliberações sobre os negócios do Estado, ou seja, executar as deliberações públicas) e (c) *judiciária* (atribuído aos que forem tratar da justiça, o que o autor

---

1 Em português, a passagem pode ser traduzida da seguinte forma: Mas o que é o governo senão o maior dos reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens, não seriam necessários controle externo ou interno sobre os governos. Ao moldar um governo que deve ser administrado por homens, a maior dificuldade reside no seguinte: é necessário primeiramente capacitar o governo para controlar os governados; e, em seguida, fora-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primário que se exerce sobre o governo; mas a experiência também adverte para a necessidade de precauções auxiliares (tradução livre).

considera o bem político indissociável do interesse público) (ARISTÓTELES, 20188, p. 96, 97).

Dentre os autores mais conceituais da separação de poderes, antes de adentrar na contribuição clássica de Montesquieu, compre ressaltar o legado de John Locke, fundador do empirismo – corrente da qual o conhecimento é extraído da experiência e reflexão – e que trata a separação dos poderes na investigação do estado de natureza em *Segundo tratado do governo civil*, (o que NORBERTO BOBBIO considera a primeira e mais completa formulação do Estado Liberal). É importante destacar quando se fala de Locke da contextualização histórica de seus escritos, que datam da Revolução Gloriosa. A Inglaterra passou um longo período de disputa de poder entre a Coroa e a burguesia. Locke nessa obra aponta que para que *a lei seja imparcialmente aplicada é necessário que não sejam os mesmos homens que a fazem, a aplicá-la*. A partir daí percebe-se uma evolução da teoria em relação a Aristóteles, já que há a partir desse autor há a previsão de órgãos independentes e especializados (LOCKE, 1991).

No capítulo XII do *Segundo tratado do governo civil*, Locke fez a divisão das funções estatais a serem divididas entre o Parlamento e a Coroa em (a) *legislativa* (considerado poder supremo, responsável por fixar as diretrizes de como decidir como a força pública deve ser empregada); (b) *executiva* (poder permanente que cuide da execução das leis na ordem interna, assegurar ordem e direito, usando a força, se necessário); (c) *federativa* (incumbido das relações externas, de administrar a comunidade, do poder de guerra e paz e de promover alianças e da relação com outros Estados); (d) *prerrogativa* (tomada de decisão em casos de exceção à Constituição). Destaca-se ainda que o autor não faz referência ao poder judiciário, pois o considera como atividade meio do poder legislativo.

O terceiro autor para tratar da evolução da separação de poderes foi Montesquieu a partir da obra “O Espírito das Leis”, de 1748. A partir da concepção deste autor que a separação de poderes ganhou a dimensão que mais repercute até os dias atuais, pois foi quem expressamente estruturou sob perspectiva teórica que não se pode deixar nas mesmas mãos, as tarefas de legislar, administrar e julgar. Montesquieu não somente organizou a noção de separação de poderes, sendo adotada a partir de então pela maioria dos países, como também demonstrou preocupação em sua obra em delimitar tais competências:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes **três poderes**: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2004, p. 153).

Embora se possam admitir estruturas de controle em quaisquer tipos de regimes políticos, é justamente na democracia que os desdobramentos são mais nítidos, dadas a características de interação social, do alto fluxo de informações e da organização na forma de tripartição de poderes. Dessa forma, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder, como forma do convívio e organização estrutural da sociedade.

No âmbito da história das finanças públicas, o exercício do controle vinculado a esse teor democrático passa inevitavelmente pela concepção do orçamento como forma de controle da gestão pública. Nesse sentido, discorre TORRES (2014, p. 453), ao apresentar tal instrumento como *“o mais antigo, e quiçá o mais eficiente, meio de controle político externo, e igualmente jurídico, que se tem para vigilância dos gastos estatais”*. Nessa perspectiva, assevera ainda que *“o Estado Democrático de Direito deve submeter-se aos controles da sua atividade financeira em toda a extensão”* (TORRES, 2014, p. 453).

Dessa forma, além do estreito vínculo do controle com a democracia, encontra-se o paralelo de mecanismos republicanos de controle da atividade estatal, nas quais as instituições Superiores de Controle (ISCs ou SAI's, em inglês) ou Tribunais de Contas adquirem grande relevância como garantidores do dever republicano de prestação e acompanhamento de contas públicas. Nessa linha, destaca CANOTILHO (2008, p.25), quando da abordagem dos Tribunais de Contas em Portugal como *instancias dinamizadoras do principio republicano*.

A vinculação, portanto, do Estado de Direito na ótica Republicana com a necessidade de aparatos específicos de controle da atividade estatal, incluindo-



se entre tais o controle das despesas públicas, pode ser elucidada a partir da análise do Professor Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, quando da abordagem das “Funções do Tribunal de Contas” (RDP 72/133):

Se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas a sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao quê possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual.

Pela definição de Hely Lopes Meirelles: *controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro* (MEIRELLES, 2005, p. 643). Maria Sylvia Zanella Di Pietro complementa ao apresentar *a finalidade do controle [como sendo] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade* (DI PIETRO, 2010, p.728).

Em termos de divisão de modelos de auditoria das finanças públicas, na perspectiva das estruturas de controle, destaca-se a clássica análise desenvolvida por DYE & STAPENHURST (1998) quando da qualificação desse tipo de instituições como *pilares da integridade*, apresentando como possibilidades classificatórias: (a) modelo de *Westminster* ou auditoria/controladoria-geral monocrática; (b) modelo napoleônico, com similaridade com o sistema das Cortes de Contas; e, por fim, o (c) modelo colegiado de auditoria ou controladoria-geral.

As Cortes de Contas, nessa perspectiva de enquadramento comparativo dos modelos, inserem-se como um componente da clássica separação de poderes, na medida em que são reconhecidas como instituições independentes, dotadas de competências constitucionalmente previstas. Esse acentuado grau de autonomia encontra-se, portanto, na própria essência do *modus operandi* de instituições de controle externo. O sistema de fiscalização previsto na Constituição Financeira englobando o controle das despesas públicas está previsto, de modo disperso, entre os artigos 52, 163 a 169 e, de modo mais específico da fiscalização de controle externo entre os artigos 70 a 75 da Constituição Federal.

O principal traço distintivo entre o modelo de auditoria/controladoria-geral e as Cortes de Contas reside no grau de autonomia e na competência de emanar decisões. Enquanto que nos primeiros há uma forte vinculação ao Poder Legislativo, restando as instituições de controle com a competência de emissão de recomendações a serem deliberadas pelo Parlamento, nas segundas, os Tribunais exercem a supervisão financeira com competências judiciais ou quase-judiciais, examinando e julgando diretamente as contas dos gestores públicos.

No que se refere a essa ampliação das competências de uma postura de análise de contas para um controle externo preventivo e concomitante, capaz de evitar em tempo o desperdício ou má aplicação de recursos, tal autonomia faz-se ainda mais evidente, já que nessa seara, especialmente em relação às contratações públicas, não há necessidade de convalidação do Poder Legislativo.

## 2 A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

A noção de controle de como se administram os recursos públicos encontra registros ao longo da história da humanidade – desde os primórdios do Egito, quando a arrecadação de tributos era controlada pelos escribas, passando pelos legisperitos em Atenas, na Grécia Antiga (ARAUJO, 2010, p. 30). Com a evolução do mundo moderno, passa-se a uma maior institucionalização do controle, na forma de órgãos especializados, por exemplo, a partir da criação de um órgão central francês, datado de 1190, designado *cúria in comptis*, ou seja, câmara de contas.

A peculiaridade do caso brasileiro reside na sua estrutura constitutiva. No Brasil, o sistema de controle externo, foi inspirado, mesmo que de forma híbrida, no modelo francês de *Court de Comptes*, ou seja, de estrutura de órgão com caráter colegiado de decisões e poder coercitivo de imposição de sanções – em contraponto ao modelo unipessoal anglo-saxão de *Audit General*, adotado pela Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia de auditoria ou controladoria-geral, que, dentre outras diferenciações, apresenta o exercício do controle associado a decisões de caráter opinativo ou consultivo.

No histórico do desenvolvimento das estruturas de controle no Brasil, faz-se essencial retomar nosso processo de desenvolvimento imperial, dependente da relação colônia-metrópole com Portugal. Assim, as estruturas incipientes

de controle serviram à finalidade de registro das capitanias hereditárias e na arrecadação pela exploração das terras.

Em 1516, o Rei D. Manoel emitiu o Regimento da Fazenda, obrigando os registros perante a metrópole de todos os atos arrecadatários, designando para tanto agentes para fiscalização e cobrança. Assim, embora tenham ocorrido algumas mudanças ao longo da história colonial, dadas às peculiaridades da época, ora Portugal exercendo o poder de metrópole, ora por meio da União Ibérica com a Espanha, manteve-se, de modo geral, a extensão do controle das finanças, como reflexo de uma prestação de contas com Portugal.

Somente com a vinda da família real, a partir de 1808, que se vislumbra, a partir do Conselho da Fazenda, uma gerência sobre as contas no âmbito doméstico. Tal Conselho tinha como propósito *coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos*, a partir do registro das entradas de rendas e despesas do erário. No título VI do Alvará de 28 de junho de 1808, explicita-se a transferência do controle para o cenário interno: *Hei por bem outrosim crear e erigir nesta Capital um Conselho da minha Real Fazenda, o qual terá as mesmas prerogativas, honras, privilegios, autoridade e jurisdicção no Estado do Brazil e Ilhas adjacentes, que tinha e exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal*<sup>2</sup>.

Com a proclamação da independência em 1822 e respectiva Constituição de 1824 alterou-se o Erário Régio para o Tesouro Nacional, ainda sob a égide do Ministério da Fazenda<sup>3</sup>:

Da Fazenda Nacional.

Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. [\(Vide Lei de 12.10.1832\)](#)

(...)

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_35/Alvara.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_35/Alvara.htm). Último acesso em 03/10/15.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Último acesso em 03/10/15.

anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Muito embora não tenha sido dotado de autonomia, eis que vinculado ao Ministério da Fazenda, a criação do Tesouro representa um marco no desenvolvimento do controle, pois, estabeleceu diretrizes para orçamento público e balanços gerais publicados anualmente, possibilitando a compilação das informações.

Durante o período do Primeiro Reinado, em 1826, foi apresentada pela primeira vez a proposta de criação de um Tribunal de Contas, por meio de Projeto de Lei apresentado por Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, senador e ministro da Fazenda, conhecido como Visconde de Barbacena. A proposta não foi aprovada, mas serviu como incentivo para a ideia de um órgão específico para controle.

O debate acerca da criação de um Tribunal de Conta autônomo foi travado por um longo período até que, capitaneado por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, em 1890 foi criado o Tribunal de Contas da União, por meio do Decreto n. 966-A, 07/11/1890, tendo sido efetivamente instalado somente em 1893. Nesse sentido, justificou Rui Barbosa:

À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, **colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil** (...). Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir (In FERNANDES, 2003, p. 653. g.n.).

Em 1891, com a primeira Constituição da República, percebe-se um avanço na medida em que eleva o Tribunal de Contas ao nível constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, como de auxiliar na verificação e julgamento das contas, por meio do art. 89<sup>4</sup>:

4 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Parágrafo único - Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Desde então, muito embora com alguns ajustes, foi mantido em todos os textos constitucionais, mantendo, em menor ou maior grau e autonomia, a característica de Órgão responsável pelo Controle Externo da Administração Pública.

Nessa perspectiva histórica, a Constituição de 1934 apresentou uma ampliação das competências dos Tribunais de Contas, sob capítulo destinado ao poder judiciário, tendo como inovação a atribuição das mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema e retorno da exigência de registro prévio, ou seja, qualquer pagamento que onerasse o Estado deveria ser objeto de registro prévio frente à Corte:

#### ***Do Tribunal de Contas***

Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art. 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art. 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente

da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art. 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado<sup>5</sup>.

A Constituição de 1937, tida como um retrocesso do Estado Novo, previu somente um único artigo destinado ao Tribunal de Contas:

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei<sup>6</sup>.

A partir do parágrafo único que previa a regulação por meio de lei, foi editada, sob égide da Constituição Polaca, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas – por meio do Decreto-lei 426, de 12/05/1938 (alterado pelo Decreto-Lei 475 de 08/06/1938).

Na Constituição de 1946 o Tribunal de Contas passa a constar do subcapítulo legislativo “Do Orçamento”, dentro do capítulo reservado ao Poder Legislativo, englobando nova atribuição – julgar legalidade de aposentadorias, reformas e pensões. Dentre as competências, destacam-se os seguintes artigos:

Art. 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.  
(...)

5 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Último acesso em 05/10/15.

6 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Último acesso em 05/10/15.

Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado<sup>7</sup>.

Em 1967, sob auspício da ditadura militar, com mais uma Constituição, retirou-se da esfera do Tribunal o exame dos atos prévios e contratos capazes de onerar o Estado, de modo que tornou o controle, em regra, posterior, sem impedimento da possibilidade de realização de um controle concomitante, conforme disposto no seguinte artigo:

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - **O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da**

7 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Último acesso em: 05/10/15.

República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (g.n.)<sup>8</sup>.

Com a retomada da democracia em vigência da Constituição de 1988, os Tribunais de contas, continuam a ter previsão constitucional, vinculados ao Legislativo — mas sem qualquer espécie de subordinação.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, a competência dos Tribunais de Contas encontra respaldo no texto constitucional atual, quando da abordagem dos arts. 70 e 71 da CF/88 que delineiam o papel do controle externo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, bem como explicita o âmbito do auxílio a ser prestado pelo Tribunal de Contas da União no desempenho do controle externo.

A abrangência do texto constitucional quando da previsão de *auxílio* do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, visando a exercer o controle externo das atividades administrativas do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do próprio Poder Legislativo merece um destaque. Embora se utilize a expressão de auxílio, faz-se necessário, esclarecer que não se trata de uma relação de subordinação, eis que os Tribunais de Contas não estão em posição hierarquicamente inferior ou dependente de qualquer outro órgão.

Na definição de Hely Lopes Meireles:

órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – legislativo, executivo e judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados de órgãos primários do Estado (...). Nessa categoria encontram-se as corporações legislativas, as chefias do executivo, os tribunais judiciários e os juízes singulares. De se incluir, ainda, nesta classe, o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e dos municípios, os quais, embora não sejam órgãos representativos dos Poderes a que pertencem, são funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos

8 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67htm). Último acesso em 05/10/15.



agentes políticos, inconfundíveis com os funcionários das respectivas instituições (MEIRELLES, 2005, p. 71).

Diante do papel assumido pelos Tribunais de Contas como essenciais ao Estado Democrático de Direito na perspectiva federativa, tem-se analisado a natureza jurídica para além do verbete *auxiliar* mencionado na Constituição. Nesse sentido, destaca-se TORRES (2004, p.460):

Não é correto supor que seja, o Tribunal de Contas, um órgão meramente auxiliar, preposto ou secundário do Congresso Nacional, no exercício do controle externo, o que se faz a partir da interpretação literal do texto constitucional do art. 71, ao dizer que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O Tribunal não é preposto do legislativo. Na designação de suas competências, deusas, nada confirma qualquer submissão das decisões do Tribunal de Contas à vontade legislativa, excetuadas as hipóteses expressamente as mencionadas.

Nessa esteira, além de terem os Tribunais suas funções de competência exclusiva de controle expressamente previstas na Constituição Federal, como órgão com competência para fiscalização prévia, concomitante e à posterior do orçamento e das respectivas despesas públicas, na forma dos arts. 70 e 71 já supracitados, faz-se a ressalva, entretanto, dos casos em que há uma participação mais efetiva do legislativo quando do controle político das contas do chefe do poder executivo, hipótese em que, efetivamente, o Tribunal de Contas atua como órgão de auxílio, emitindo pareceres prévios favoráveis ou desfavoráveis que deverão ser votados pelas respectivas câmaras de vereadores de cada município.

No que se refere à apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, destacam-se os dizeres do Ministro Alexandre de Moraes:

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento. Assim, apesar de caber ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (CF, arts. 25,31,71, inciso I, e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (CF, art 49, inciso IX). (MORAES, Alexandre, 2013, p. 1170).

No caso das contas apresentadas pelos prefeitos, os tribunais infranacionais julgam os atos de gestão, enquanto o Prefeito atua como ordenador de despesa, mas não julga as contas anuais, emitindo sobre elas somente um parecer prévio<sup>9</sup>. Dessa forma, quem irá decidir soberanamente sobre a aprovação ou rejeição das contas será a respectiva casa legislativa do município. O Tribunal, portanto, emite um parecer técnico. Nesse sentido, destaca-se entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup>:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República.” (RE 682.011, rel. min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, julgamento em 8-6-2012, DJE de 13-6-2012)

A interpretação do termo *auxílio* da atuação dos Tribunais de Contas em relação ao respectivo Poder Legislativo também pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 1.175-8/DF<sup>11</sup>:

Quando a Constituição diz competir ao Congresso Nacional exercer o controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas, no caso do Tribunal de Contas da União, ela não o faz um mero auxiliar, não o coloca no plano da subalternidade hierárquica. Ela diz não poder haver controle externo senão com auxílio

9 Nesse sentido, dispõe o art. 24, § 3º e § 4º, da Lei Complementar nº 709/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

10 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>. Último acesso em 05/10/15.

11 Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767764/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1175-df>

do Tribunal de Contas. Ou seja, esse auxílio é indiscutível. Apenas para reforçar o entendimento de Vossa Excelência, no ponto, de que não se trata de uma Casa de Contas meramente auxiliar, como se isso envolvesse um vínculo de subalternidade entre os dois órgãos. Não existe esse vínculo (Ministro Relator Carlos Ayres Britto. DJ, 19 de dezembro de 2006).

Quanto à natureza dos Tribunais de Contas, para finalizar, infere-se a análise do Professor Régis de Oliveira que os definem como órgãos de grandeza constitucional e administrativa, com competências políticas. Dessa forma, expõe que:

Não é o Tribunal de Contas órgão meramente auxiliar, tanto que dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição da República. Ainda que sua atribuição seja o estrito exame das contas públicas, sua dignidade é ínsita na estrutura republicana e democrática (...). Em consequência, o Tribunal de Contas é o órgão constitucional ao qual cabe: fiscalização e controle das contas de todas as pessoas jurídicas e físicas que lidam com recursos públicos, apreciação da legalidade dos serviços, podendo impor sanções em caso de infração. Não é órgão integrante de qualquer poder, possuindo dignidade político administrativa própria. Pode parecer que tal afirmação quebra o princípio da tripartição de poderes. Evidente que a teoria da pureza concebida por Montesquieu que não existe mais. Continua afirmação de que o poder é o uno e indivisível, uma vez que é visto como possibilidade jurídica de intervenção na esfera jurídica de outrem, criando direitos ou obrigações. O que se coloca em xeque hoje é o centro de seu exercício, que não mais se triparte nos tradicionais poderes. Por isso é que se pode dizer que o atende a uma matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial. Guarda, pois, dignidade constitucional em sua organização, sua independência administrativa e financeira, bem como tem atribuições fixadas na lei maior (OLIVEIRA, 2019, p. 759).

Em relação às competências dos Tribunais de Contas, aponta-se que verificadas ilegalidades, há a previsão constitucional para a aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Há ainda a possibilidade de assinatura de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Além das previsões constitucionais, extraem-se as competências oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) acerca das competências dos Tribunais de Contas, conforme demonstra a letra da referida Lei:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Essa configuração jurídico-institucional dos Tribunais de Contas na CF/88, com estabelecimento de um aparato institucional de controle externo de caráter nacional, irradiou seus efeitos para as esferas subnacionais, o que, irremediavelmente, apresenta implicações federativas, especialmente em relação à fiscalização dos municípios. Essa conceituação encontra seu cerne na repartição de competências entre a União e Estados federados, também dotados de autonomia; a capacidade de regular seus próprios interesses e o direito de representatividade dos Estados em relação à Federação, por exemplo no modo como se constitui o Senado Federal (OLIVEIRA, 2019, p.89). Alguns autores apontam ainda como requisito essencial para a configuração do Estado federativo, a fixação constitucional de receita própria para os Estados federados, de modo a garantir o exercício da autonomia, efetivamente possibilitando a atuação do ente, a partir do financiamento daquilo que estiver sob sua competência.

Para além das concepções teóricas gerais de organização federativa, a respeito da perspectiva financeira, temos a expressão do federalismo fiscal como medida de descentralização, coerente com as finalidades do Estado Democrático de Direito. O federalismo de equilíbrio, com perfil cooperativo, foi implantado pela Constituição de 1988 e implicou no fortalecimento da União para planejamento das políticas públicas, com interface com as unidades periféricas. Assim

vincula-se diretamente a estruturação desse federalismo com o abastecimento de recursos, devidamente controlados, para cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Nos dizeres do Professor Heleno Torres:

A Constituição Financeira não cria um federalismo novo. Pela interconstitucionalidade integradora da Constituição Financeira com a Constituição Político-Federativa, formula-se uma hermenêutica coerente com os valores do federalismo cooperativo, mas sem qualquer isolamento. Diante disso, a Constituição de 1988, ao adotar um modelo federativo centrípeto e cooperativo de financiamento das unidades do federalismo, permite-nos falar, quanto ao federalismo fiscal, de uma Constituição Financeira cooperativa de equilíbrio (TORRES, 2014, p. 245).

### **3 TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE QUALITATIVA DO GASTO PÚBLICO**

As instituições de controle externo vêm assumindo postura cada vez mais ativa, protagonizando importantes debates sobre administração pública. Em momentos de desconfiança dos cidadãos nas instâncias representativas e clamor por maior eficiência na gestão pública, os órgãos de controle apresentam-se, no âmbito do direito constitucional financeiro, como instrumentos essenciais para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, por meio da verificação da integridade das finanças e da consecução do interesse público, conferindo ao presente estudo relevância e atualidade temática.

Conforme apresentado, muito embora o Tribunal de Contas (da União) seja uma das instituições mais antigas do Brasil, esses órgãos de controle permaneceram por muito tempo enquanto matéria de estudo pouco explorada. No entanto, em face das ampliações de competências, bem como do impacto da legislação infraconstitucional de Licitações e Contratos, Lei 8.666, de 1993, houve um aumento da proeminência da atuação dos Tribunais de Contas em nossa sociedade.

Além da abordagem prática de um viés ainda pouco explorado do controle externo sob a perspectiva do direito constitucional financeiro, destaca-se a relevância do controle dos gastos públicos e monitoramento do exercício dos Tribunais de Contas como partícipe do processo de fortalecimento democrático e republicano.

No que se refere à atuação dos Tribunais de Contas, destaca-se no âmbito dos Estados, a competência para no julgamento tanto das contas das câmaras de vereadores, quanto das prefeituras, emitir “recomendações” e/ou “alertas” sobre matérias, expressando o caráter não somente punitivo, como também pedagógico.

Sobre tais alertas e recomendações, incidirá a análise da Justiça Eleitoral que atribui como improbidade dolosa o gestor que ignora esses Alertas e/ou Recomendações do Tribunal, resultando em inelegibilidade do agente político candidato a alguma vaga de representação política, algum mandato público eletivo, consoante dispõe o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90 e LC nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no [inciso II do art. 71 da Constituição Federal](#), a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.”

Assim, a abrangência dos impactos das contas municipais, tanto na vereança, quanto na prefeitura, engloba não somente o resultado finalístico das contas *per se*, mas também esses *Alertas e Recomendações*. Dentre os motivos que reforçam o Parecer Desfavorável ou geram Advertências e Recomendações destacam-se, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

- II. Controle Interno inoperante.
- III. Insatisfatório planejamento orçamentário.
- IV. Precária transparência dos atos financeiros.
- V. Falta das cautelas fiscais nas ações de criação, expansão e aprimoramento da ação governamental.
- VI. Ausência dos procedimentos fiscais requeridos na renúncia de receita.
- VII. Desrespeito à ordem cronológica de pagamentos.
- VIII. Controle insuficiente de Tesouraria.
- IX. Controle insuficiente de Almoxarifado.
- X. Controle insuficiente dos bens de caráter permanente.

Além dessa atuação direta nas orientações dos jurisdicionados, destaca-se a adoção de critérios qualitativos nas decisões emanadas pelos Tribunais, com

uso inclusive de indicadores de efetividade da gestão pública. De modo geral, a tendência na análise das contas municipais é de uma maior flexibilização, de modo a incorporar dados qualitativos, ao invés de somente quantitativos. Inegável, nesse contexto, a repercussão da lei da Ficha Limpa em tornar o gestor público, diante de um quadro de rejeição das contas, inelegível por oito anos.

Nessa perspectiva, tende-se a analisar a situação global das contas, além dos limites estritamente numéricos da aplicação dos limites constitucionais e legais. Muito embora seja necessária a utilização das aplicações para verificação da boa ordem das contas, a análise não deve ser limitada, mas sim englobando a situação global das contas do respectivo município e uma análise conjuntural da realidade.

Sobre tal mudança paradigmática, a título exemplificativo, aponta-se quando do julgamento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, do TC 001991/026/12, em sessão de 11/11/2015, no exame das contas da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria do exercício de 2012, sob relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, a manifestação do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho no seguinte sentido:

Parafrazeando Eros Grau: *“ao afirmar que podemos descrever o direito de várias formas e desde várias perspectivas, estou a dizer que o direito se manifesta, para nós, de várias formas e desde várias perspectivas. E, também, que não descrevemos o direito, porém os nossos modos de ver o direito.”* Nessa linha, agora na condição de julgador, me vejo na obrigação de trazer para meus votos toda minha experiência como agente do direito, não só da experiência acadêmica e como promotor de justiça, mas também como legislador. E assim fazendo, **discordo**, com todo o respeito, **que o exame do artigo 42 mereça uma análise puramente objetiva**, afastando-se de uma interpretação sistemática e/ou teleológica da norma. (...) A gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município situa-se dentro dos padrões aceitáveis pela jurisprudência desta E. Corte de Contas, apresentando déficit orçamentário amparado, em sua maior parte, pelo superávit financeiro retificado do exercício anterior, e déficit financeiro que representa parcela ínfima em relação ao valor mensal de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida. Soma-se a isso o registro de evolução do resultado econômico e do saldo patrimonial, e a diminuição da dívida de curto prazo, em relação a 2011.

Observe, ainda, que **o Município atingiu um elevado percentual de investimentos**, equivalente a **22,13%** da Receita

Corrente Líquida, ou R\$3.348.982,77, **valor que supera em mais de 07 (sete) vezes a referida iliquidez**. Apenas para que se tenha uma dimensão comparativa, como embasamento para um julgamento justo, segundo dados do Sistema AUDESP, esse índice se mostra muito acima da média de investimentos apurados em todo o Estado de São Paulo no mesmo exercício (12,99%), e em municípios da mesma região (11,93%).

Em outros termos, não fosse tal investimento, deixaria a comunidade local de ser beneficiada com obras, instalações e equipamentos direcionados, especialmente, para a área da Educação (R\$1.339.560,58 – 40%), Urbanismo (R\$705.191,19 – 21%), Saúde (R\$300.477,68 – 9%), Saneamento (R\$219.218,86 – 7%) e Desporto e Lazer (R\$76.742,54 – 2%).

No mais, o Município cumpriu com folga os limites constitucionais e legais no tocante às aplicações no ensino (29%) e na saúde (28,29%); atendeu ao percentual máximo permitido para despesas com pessoal (50,93%), bem como quitou os passivos judiciais exigíveis no exercício.

Portanto, **a situação global das contas apresentadas não permite afirmar que a Origem tenha agido em detrimento do planejamento orçamentário**. Ao contrário, conforme demonstrado pela instrução processual, a origem deu adequado tratamento aos principais aspectos constitucionais e legais como o ensino, saúde e despesa pessoal; não apresentou desequilíbrio da execução orçamentária e passivo financeiro capaz de comprometer a gestão subsequente; além de ter realizado investimentos em percentual extraordinário quando comparado com a média dos Municípios da região e do próprio Estado de São Paulo.

**Com a devida vênia, a aplicação fria da norma, sem parâmetros de realidade e de conjuntura, nos levará a um julgamento contrário ao que ela própria objetivou.**

O art. 42 tem como objetivo evitar que o Administrador contraia obrigações que não possam ser pagas até o final do mandato, ou sem suficiente provisão de recursos. E no caso, repito, a iliquidez de 0,35% de um mês de arrecadação, embora friamente se subsuma ao tipo legal, quando analisamos o contexto geral das contas, não nos permite um julgamento desfavorável.

Se assim fosse Excelências, (penso que nossa função aqui estaria esvaziada), bastaria o sistema AUDESP acusar contabilmente o descumprimento do art. 42, e automaticamente as contas estariam rejeitadas, independentemente de estarmos ou não fazendo justiça ou dando interpretação finalística à norma legal. Entendo que aqui devemos ir um pouco além, buscar o que



Norberto Bobbio chama de “vontade objetiva da Lei” ao invés de nos atermos apenas a aplicação objetiva da Lei. Sinceramente, a análise global das contas me permite afirmar, no caso concreto, que não estamos diante de uma gestão irresponsável do ponto de vista fiscal.(...)

Por todo o exposto, e porque, nos dizeres de Tércio Sampaio Ferraz Jr., a “exigência moral de justiça é uma espécie de condição para que o direito tenha um sentido”, mantenho meu posicionamento, e voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria do exercício de 2012.

Muito embora o presente posicionamento de análise das contas globais em detrimento de análise exclusivamente da aplicação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não tenha prevalecido neste caso concreto, representa uma incipiente mudança na cultura dos mecanismos de controle, na incorporação nos debates de análises qualitativas, que expressem a conjuntura como um todo.

De outro modo, cumpre ressaltar que caso as decisões dos Tribunais de Contas fossem meramente de dados numéricos, de atendimento de determinados percentuais ou descumprimento contábil, bastaria uma análise computadorizada para avaliação, sem a necessidade da ponderação humana para dar interpretação às normas legais em busca de uma decisão justa.

De forma a elucidar tal aspecto, de análise mais abrangente das matérias, destaca-se voto apresentado pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em sessão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 14 de outubro de 2014, quando da análise das Contas Anuais da Prefeitura de São José do Barreiro, exercício de 2012, com ênfase na qualidade do gasto público no setor educacional, conforme disposto no item 2.6. do voto<sup>12</sup>:

115 TC-002000/026/12

**Prefeitura Municipal:** São José do Barreiro.

**Exercício:** 2012.

## **2. VOTO**

**2.1.** Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO.

**2.2.** Os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim distribuídos:

<sup>12</sup> Teor da decisão disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/resultado-da-pesquisa-de-processo?TC=2000%2F026%2F12>. **Parecer** Publicado no Diário Oficial em 30/10/2014. Último acesso em 17/10/15.

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	32,20%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	77,30%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	22,73%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	58,18%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

(...)

**2.4.** O Município não elaborou o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Apurou a Fiscalização que os serviços de coleta e tratamento de esgoto são executados diretamente pelo Município, assim como os serviços de coleta e disposição final dos resíduos sólidos. A Administração também não promoveu as adaptações necessárias com vistas à acessibilidade aos prédios públicos. Quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão, o Responsável noticiou que está providenciando os mecanismos para a implantação e cumprimento da lei da transparência fiscal, dispondo de forma plena o acesso à informação aos usuários. Em decorrência das justificativas prestadas, entendo que as falhas, nestes aspectos, podem ser relevadas e alçadas ao campo das **recomendações**.

**2.5.** A respeito do Controle Interno, explicou a autoridade que a municipalidade manteve servidor responsável, e editou portaria recente designando responsável efetivo. Assim sendo, a Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a efetiva adoção das providências noticiadas.

**2.6.** No que toca à aplicação de recursos na área de Educação, a despeito das glosas promovidas pela Fiscalização, alcançou a Municipalidade os mínimos constitucionais e legais exigidos. À Saúde, foram destinados 22,73% da arrecadação, atendendo-se aos termos da ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III.(...)

**Por fim, no setor de ensino, vejo que, apesar de ter investido 32,20% das receitas de impostos, mais que o mínimo constitucional obrigatório, o Município não vem aplicando com qualidade esses recursos.**

É que no último estudo realizado pelo IDEB (2013), os alunos dos anos iniciais como dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta estabelecida pelo IDEB e, além disso, os alunos ficaram abaixo da nota dos alunos do sistema estadual de ensino.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB								
Anos iniciais do Ensino Fundamental					Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Redes:								
Municipal	4,7	4,9	4,2	4,5	3,8	3,8	3,5	3,9
Brasil								
Privada	6,5	6,7	6,6	6,8	6,0	5,9	6,2	6,5
Brasil								
Estadual	5,4	5,7	5,3	5,5	4,3	4,4	4,2	4,6
São Paulo								
Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-
Município								
Município	4,8	4,8	4,8	5,0	4,2	4,0	3,7	4,1

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, visando à obtenção de melhores notas, em relação aos alunos do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP. **2.12.** Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

De forma a atender a essa modificação de postura na análise das contas, com incorporação de critérios qualitativos de análise, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou no dia 05 de outubro de 2015 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM/TCESP), indicador inédito no Brasil para avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores das 644 prefeituras paulistas, a partir de informações prestadas pelos próprios jurisdicionados e validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização do Tribunal.

Tal instrumento foi apresentado na esteira da concepção de auditoria de resultados para verificar se os objetivos estratégicos dos municípios foram

alcançados de forma efetiva, a partir de 7 índices setoriais – Educação<sup>13</sup>, Saúde<sup>14</sup>, Planejamento<sup>15</sup>, Gestão Fiscal<sup>16</sup>, Proteção ao Meio Ambiente<sup>17</sup>, Cidadãos<sup>18</sup> e Tecnologia da Informação<sup>19</sup>.

Esses índices são avaliados e classificados por faixas de resultado que oscilam de A, B+, B, C+ e C, sendo a gradação de, respectivamente, altamente efetiva, muito efetiva, efetiva, em fase de adequação e baixo nível de adequação<sup>20</sup>.

Além das informações dos municípios e das regiões do Estado para fins de diagnóstico, o instrumento possibilita a comparação de desempenho de municípios seja por características semelhantes, seja por análises regionalizadas, além de identificar as melhores práticas nos eixos em exame, contribuindo para melhoria das gestões municipais.

O sucesso da iniciativa foi propagado por meio da criação do IEGM- Brasil, capitaneada pelo Instituto Rui Barbosa, em 2016. Em site da instituição apresenta-se:

O Instituto Rui Barbosa apresenta o IEGM Brasil 2016, com o objetivo de oferecer um diagnóstico completo da gestão municipal do país. Para tanto disponibilizou aos Tribunais de Contas brasileiros a metodologia de apuração de indicadores – finalísticos, destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. A valiosa ferramenta parte de 7 dimensões e 143 quesitos de avaliação e permite a mensuração dos serviços públicos e da efetividade de políticas públicas, a

13 I-Educ: refere-se à medição dos resultados na área da educação, notadamente, no ensino infantil e fundamental, com foco na infraestrutura escolar;

14 I-Saúde: mede o resultado das ações da gestão de saúde por meio de quesitos que englobam processos realizados pelos municípios na atenção básica, equipes da saúde da família, conselho municipal de saúde, campanhas de vacinação e orientação aos cidadãos.

15 I-Planejamento: verificação da consistência entre o que foi planejado e efetivamente executado, resultado das ações.

16 I-Fiscal: análise da execução financeira e orçamentária, transparência e obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

17 I-Amb: análise das ações relacionadas ao meio ambiente e que impactam a qualidade de vida das pessoas, englobando temáticas de resíduos sólidos, educação ambiental, conselho ambiental e estrutura ambiental.

18 I-Cidade: medição do grau de envolvimento do município na proteção dos cidadãos, em relação a sinistros e desastres.

19 I-Gov TI: análise do conhecimento e uso dos recursos de Tecnologia da Informação em prol da sociedade.

20 Mais informações sobre o IEGM/TCESP disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/node/53442>. Último acesso em 09/03/18.

medição da qualidade dos gastos e dos investimentos realizados.  
Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/index.php/site/ajuda>

No anuário divulgado do IEGM-Brasil (disponível em: [http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario\\_2015.pdf](http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf)), o intuito da utilização da ferramenta em escala nacional foi com o propósito de auxiliar e instrumentalizar o controle social<sup>21</sup>. A utilização da efetividade como norteadora permite ainda a geração de dados a partir do cruzamento com outros índices que embasam a tomada de decisão em termos de políticas públicas.

A importância da utilização desses tipos de critérios para avaliação da efetividade das políticas adquiriu no âmbito do Estado de São Paulo, foco do presente estudo, contornos internacionais, a partir da aproximação entre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio da assinatura de um termo de cooperação técnica em 22 de junho de 2017 que, dentre outras ações de aproximação, previa a criação de um grupo de estudos para tratar especificamente da implementação dos chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) nos municípios paulistas<sup>22</sup>.

Os ODSs fazem parte de uma agenda aprovada, em 2015, por 193 países, a partir de 17 objetivos e 169 metas amparadas em três pilares de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente), relacionadas a direitos básicos (educação, saúde, redução da desigualdade e trabalho digno) bem como a medidas emergenciais para a preservação da natureza (industrialização sustentável e preservação da biodiversidade e dos oceanos). Em vigor desde 1º de janeiro de 2016, esse pacto global deve ser implementado até 2030.

Em 31 de janeiro de 2018, este mesmo Tribunal, para fins de atender a esse propósito formado de capacitação dos entes e verificação do cumprimento do pacto global de desenvolvimento sustentável por meio das ODS, cria o Observatório do Futuro<sup>23</sup>.

---

21 Muito embora não seja o foco do presente estudo, considera-se pertinente a infirmação de que em 2017, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou o IEGE-SP, focado da medição da eficiência da gestão estadual, a partir da análise de 342 quesitos. Mais informações disponíveis em: <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-manual-iege-metodologia>. Último acesso em 15/03/2018.

22 Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-parceria-tce-onu-incentivara-desenvolvimento-sustentavel-municipios>. Último acesso em 10/03/18.

23 Mais informações: <https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/>. Último acesso em 15/03/18.

A partir dos dados coletados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), pretende-se, de modo organizado, o acompanhamento da efetividade das políticas e atividades desenvolvidas por agentes públicos. O IEG-M será utilizado pelo Observatório do Futuro como ferramenta de acompanhamento da incorporação dos ODS nas políticas públicas, bem como de seus resultados.

Conforme cartilha do Observatório do Futuro<sup>24</sup>:

Desde 2015, o Tribunal de Contas vem criando indicadores para avaliar o resultado das políticas públicas e o real impacto dessas iniciativas na vida dos cidadãos. O IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IEG-E (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) medem a eficiência das Prefeituras e do Governo do Estado a partir da análise de quesitos sobre educação, saúde, gestão fiscal, defesa civil, planejamento, meio ambiente, tecnologia da informação e segurança pública. Assim como os ODS, esses indicadores são ferramentas que podem auxiliar os administradores no planejamento da gestão e instrumentos que refletem a eficiência e a efetividade dos governos. Por isso, representam também um mecanismo de transformação e de desenvolvimento social. A convergência entre os índices e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS internacionalmente definidos, 9 estão no IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às metas estabelecidas pelo pacto. Diante dessa afinidade, o indicador será usado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando Ronald Dworkin, na obra “Levando direitos a sério”, o autor faz uma interessante abordagem do cenário norte-americano quando o presidente Richard Nixon posiciona-se sobre a nomeação dos ministros para a Suprema Corte, dizendo que indicaria para tais cargos o que denominou de *strict constructionists*. O que o renomado autor da filosofia do direito pretendeu ao invocar os construcionistas estritos foi ressaltar uma categoria de pensamento de interpretação literal dos diplomas legais, “baseadas em uma valorização da

24 [https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPobservatorio\\_2018.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPobservatorio_2018.pdf). Último acesso em 15/03/18.

*letra da lei [e] muito especialmente, recusando-se a ampliar a esfera de aplicação das leis, seja a partir da análise de suas implicações, seja através da introdução de considerações de equidade, objetivos sociais, etc” (DWORKIN, 2002, p.205).*

Assim, os parâmetros constitucionais e infralegais continuam a nortear o juízo de convicção para as contas, no entanto, englobando outros aspectos que permitem avaliar o conjunto da gestão e o alcance dos resultados pretendidos. Dessa forma, a tendência é para a concretização dos objetivos previstos pelo Direito Constitucional Financeiro da aplicação formal dos recursos em conjunto com a qualidade do gasto público, de modo a buscar se os recursos empenhados estão, de fato, atingindo bons resultados – por exemplo, incorporando evolução do município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou ainda taxas de mortalidade infantil, dados que permitem verificar de modo qualitativo a aplicação dos recursos na educação e saúde, respectivamente.

Dessa forma, o objetivo de uma abordagem mais ampla é justamente englobar a conjuntura, de forma que se imprimam, de fato, as condições da gestão orçamentária, de déficit, de evolução da dívida de curto prazo, dos níveis de investimentos, a aplicação dos limites constitucionais e legais no ensino e na saúde, a quitação dos passivos judiciais, dos índices de endividamento, de comparações do município com a região e restante do Estado, ou seja, uma série de elementos que permitem verificar a responsabilidade financeira de determinado município.

A partir de tais elementos, na análise de cada caso concreto, será possível verificar se a gestão foi responsável, dentro do contexto da uma conjuntura econômica nacional e incorporando a perspectiva social dos gastos, se foram legítimos e necessários à população, dotando a atuação de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas de efetividade e justiça, cumprindo os propósitos de sua criação constitucional.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Julio Cesar Manhães. **O controle da atividade administrativa pelo tribunal de contas na constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARISTÓTELES. **A política**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: SOUSA, Alfredo José (org). **Novo tribunal de contas**: órgão protetor dos Direitos Fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tribunal de contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**. Lisboa, n. 49, jan./jun. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DYE, K; STAPENHURST, R. **Pillars of integrity**: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2008.

MADISON, James. The federalist papers, n. 51, 1788. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed51.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp). Acesso em: 7 jul. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed, São Paulo: Malheiros, 2005.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. 7. ed. São Paulo. Saraiva: 2000.

TORRES, Heleno. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Malheiros, 2019.

PLATÃO. **A república**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SANTANA, Herick Santos. **O controle externo da administração pública no Brasil**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil#ixzz3nhXxbW8Z>. Acesso em: 7 jul. 2019.



## **ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA AÇÃO PÚBLICA FRENTE ÀS EXPONENCIAIS RECEITAS DE ROYALTIES DO PRÉ-SAL – ESTUDO DE CASO DE ILHABELA-SP**

### **ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ACTION WITH RECEIVES OF EXPONENTIAL ROYALTIES FROM PRÉ-SAL – CASE STUDY OF ILHABELA-SP**

**RAFAEL RODRIGUES DA COSTA\***

*Agente da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Chefe Técnico de Fiscalização na Unidade Regional de São José dos Campos do TCE-SP. Professor de Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas no Centro de Educação Renato Saraiva. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Graduado em Compliance, Prevenção e Repressão à Corrupção.*

**Resumo:** A partir do início da maciça exploração, no ano de 2017, dos campos de petróleo localizados na Bacia de Santos, notadamente Sapinhoá e Lapa, os municípios que, por direito, recebem royalties do petróleo e participações especiais, foram e estão sendo sobremaneira favorecidos pecuniariamente. Neste contexto, destaca-se o município de Ilhabela-SP que, segundo indicadores, é, de longe, o que mais recebe recursos *per capita*, tendo patamares orçamentários de cidades turísticas em países desenvolvidos como Daytona Beach (Estados Unidos) e Kelowna (Canadá). Por outro lado, nota-se que indicadores sociais não acompanham tamanha robustez orçamentária, considerando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, índices de saneamento, educação e meio ambiente. O presente trabalho objetiva analisar se o atual modelo de partilha de royalties entre os municípios brasileiros está a contribuir ou não com a efetividade nas ações públicas, à luz dos trabalhos realizados no município por meio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**Palavras-chave:** *Royalties*. Ilhabela. IEGM. Ação pública. Efetividade.

**Abstract:** From the beginning of the massive exploration in 2017 of the oil fields located in the Santos Basin, notably Sapinhoá and Lapa, the municipalities that, by right, receive oil royalties and special stakes, were and are being greatly favored pecuniarily. In this context, the city of Ilhabela-SP stands out, which, according to indicators, is by far the most per capita, reaching budget levels of tourist cities located in developed countries such as Daytona Beach (United

\* [rrcosta@tce.sp.gov.br](mailto:rrcosta@tce.sp.gov.br)

States) and Kelowna (Canada). However, it is noted that social indicators do not go with such budgetary robustness, considering the Índice de Efetividade da Gestão Municipal, sanitation reports, education and environment indexes, while spends with concerts and events are relevant. This paper aims to analyze whether the current model of royalty sharing among Brazilian municipalities is contributing or not to the effectiveness in public actions, according reports made by the Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**Keywords:** Royalties. Ilhabela. IEGM. Public action. Effectiveness.

## 1 INTRODUÇÃO

Em tempos de considerável gravidade fiscal por parte da maioria dos municípios paulistas e brasileiros, sobretudo devido à recessão econômica presente no país desde, pelo menos, o ano de 2014; há cidades localizadas em regiões costeiras que, em direção oposta às quase generalizadas dificuldades orçamentárias, vêm sendo beneficiadas com relevantíssimas somas financeiras acopladas aos seus orçamentos e estando praticamente ilesas aos efeitos da dificuldade fiscal da quase totalidade do país. Trata-se de municípios destinatários de receitas de royalties, sobretudo aqueles localizados no litoral dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Este tipo de compensação não é inovador no ordenamento jurídico brasileiro, sendo presente desde a promulgação da Lei Federal nº 7.990/1989, vigente até os dias atuais, e que disciplina não só a distribuição como as regras de aplicação dos recursos. A novidade reside nas inéditas e superlativas receitas advindas a partir do início da exploração dos campos do Pré-Sal, sobretudo, aqueles localizados na Bacia de Santos.

Muito embora os contratos da maior parte dos campos do Pré-Sal tenham sido assinados no começo da década de 2010, a exploração tornou-se mais proeminente a partir do final de 2016, com tendências de elevações futuras e ocasionando em direto reflexo nos caixas municipais de cidades costeiras nos citados estados brasileiros.

Neste contexto, nota-se que os campos de Sapinhoá e Lapa, dois dos maiores da bacia, vêm rendendo importante soma de barris de petróleo e, por consequência, reflexos diretos em royalties do petróleo e participações especiais

aos municípios adjacentes à área. Por isso, o município de Ilhabela, devido à sua posição geográfica é, segundo as regras de distribuição de petróleo da Agência Nacional do Petróleo, o grande beneficiário na partilha de distribuição, incorporando a seu orçamento valores *per capita* sem precedentes, e dignos de cidades turísticas localizadas em países desenvolvidos, como se nota nos demonstrativos contábeis de Daytona Beach (EUA)<sup>1</sup> e Kelowna (Canadá)<sup>2 3</sup>:

Além disso, considerando a tendência de crescimento para os próximos anos, é necessário o alerta aos Tribunais de Contas e órgãos de controle para a grande importância do tema. Como exemplo, a receita do município alvo deste trabalho de fiscalização assim se comportou nos últimos exercícios, segundo os Balanços Orçamentários do respectivo ente federativo<sup>4</sup>:

**TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL DE ILHABELA, SEGUNDO DADOS DOS BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAIS**

ANO	ARRECADAÇÃO MUNICIPAL
2012	R\$ 141.028.718,88
2013	R\$ 163.127.757,74
2014	R\$ 255.282.058,82
2015	R\$ 409.396.420,80
2016	R\$ 471.304.081,66
2017	R\$ 607.602.884,90
2018	R\$ 971.571.569,71

Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

De forma gráfica, ilustra-se mais didaticamente a explosão arrecadatória vivenciada pelo município, como se nota no Gráfico 1:

1 <https://www.codb.us/Archive/ViewFile/Item/4074>

2 <http://viewer.zmags.com/publication/049b7323#/049b7323/24>

3 Considerando as taxas de câmbio de 02/04/2019, do dólar americano e do dólar canadense.

4 <https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/balancos-contabeis/>

**GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO MUNICIPAL DE ILHABELA, SEGUNDO DADOS DOS BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAIS**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Com base nos mesmos demonstrativos contábeis, analisando a composição da receita, o que se verifica é alarmante predomínio de royalties demonstrando que tal incremento arrecadatório está estritamente amparado neste tipo de benefício.

**GRÁFICO 2 - COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA, CLASSIFICADAS NAS CATEGORIAS “ROYALTIES”, “RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS” E “OUTRAS RECEITAS”**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Segundo dados publicados no portal da ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (2019a), entre janeiro e dezembro de 2018 o distribuído via crédito de **royalties e participações especiais do petróleo** nos municípios do estado de São Paulo assim se deu<sup>5</sup>:

- Total recebido pelos municípios paulistas: R\$ 1.388.517.080,64
- **Ilhabela (34.333 habitantes): R\$ 752.018.323,10 (1º lugar)**
- São Sebastião (83.020 habitantes): R\$ 137.783.867,66 (2º lugar)
- Caraguatatuba (113.317 habitantes): R\$ 121.647.182,837 (3º lugar)

Observa-se que o município continuou, em 2018, a receber destacável montante de recursos originários de royalties do petróleo (**54,17% de toda a arrecadação de municípios paulistas**) e valores desproporcionais, se comparados a municípios vizinhos e com populações maiores.

A receita de Ilhabela no citado exercício financeiro dividiu-se em:

- Royalties: R\$ 357.967.609,46
- Participação Especial: R\$ 394.050.713,64

As participações especiais do petróleo do município correspondem a **99,5% do distribuído a todos os municípios paulistas em 2018**. O descolamento dos demais municípios com relação à participação especial do petróleo fica mais evidente ainda, segundo dados da ANP.

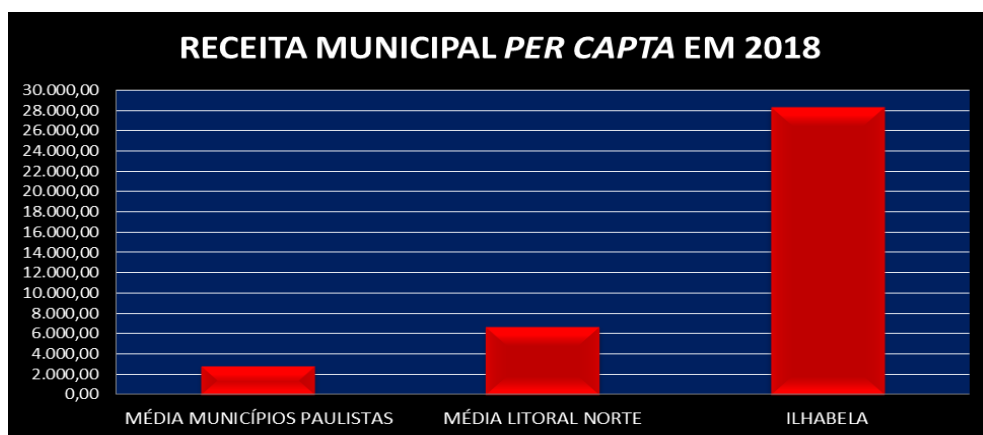
Logicamente que a privilegiada arrecadação do município não consiste em uma irregularidade ou problemática por si. Os recursos recebidos são amparados pelo ordenamento jurídico da federação e demonstram singular oportunidade de fomento a boas práticas na Administração Pública, como ensina Souza (2004, p. 41). Todavia, ilustra que a disponibilização de recursos está longe de ser um problema para o município, em contraponto com a grande maioria dos entes públicos brasileiros, o que, a nosso ver, reforça a responsabilidade do gestor na adequada aplicação dos abundantes recursos.

Para fins de elucidação, a receita municipal em 2018 *per capita*; segundo dados elencados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na análise do processo 4151/989/18, contas municipais de Ilhabela de 2018, São Paulo (2019c).

5 Valores de royalties e participação especial de 2018: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>

- Média do Estado de São Paulo: R\$ 2.751,60
- Média dos demais municípios do Litoral Norte do Estado de São Paulo (Ubatuba, São Sebastião e Caraguatatuba): R\$ 6.654,65.
- Município de Ilhabela: R\$ 28.298,47

**GRÁFICO 3 – COMPARATIVO DE ARRECAÇÃO MUNICIPAL PER CAPTA ENTRE A MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS, A MÉDIA DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO E ILHABELA**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Levantamento do Jornal Valor Econômico, Ramalho (2019), com base no banco de dados do site InfoRoyalties, mantido pela Universidade Cândido Mendes (UCAM)<sup>6</sup>, mostra que em 2018, pela primeira vez na história, as receitas petrolíferas dos municípios brasileiros superaram os R\$ 10 bilhões, sendo que quase 10% de todo o valor nacional é direcionado a Ilhabela.

A Petrobrás estima que o pré-sal gere receitas da ordem de R\$ 150 bilhões até 2023, para a União, Estados e municípios em participações governamentais. A bonança que gera tanto otimismo entre os gestores também preocupa. Pesquisas do Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas, do MPRJ alertam para o grau de dependência dos municípios com as receitas do petróleo.

Em entrevista ao Jornal Valor Econômico, a Coordenadora do Centro de Pesquisas LOPP-MPRJ, Joana Monteiro, questiona as atuais regras de distribuição, afirmando que “A regra dos royalties faz com que haja municípios muito ricos ao lado de outros muito pobres.”

6 [https://www.valor.com.br/brasil/6192943/royalties-do-petroleo-criam-ilhas-de-riqueza-em-17-cidades?origem=g1&utm\\_source=g1.globo.com&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=materia](https://www.valor.com.br/brasil/6192943/royalties-do-petroleo-criam-ilhas-de-riqueza-em-17-cidades?origem=g1&utm_source=g1.globo.com&utm_medium=referral&utm_campaign=materia)

Além disso, destaca a importância de aumentar os controles sobre os gastos de tais municípios privilegiados:

[...] Os municípios recebem muito dinheiro. Estamos falando de municípios pequenos com volumes muito grandes. Isso para um país já seria complicado [de administrar]. É muito difícil que a economia local consiga fazer isso (absorver tantas receitas variáveis). (RAMALHO, 2019)

Por outro lado, os índices públicos têm demonstrado descolamento dos incrementos financeiros, apresentando patamares não condizentes com a desejada eficiência na ação pública, como destaca Cretella Júnior (2006). Há exemplos nas áreas de saneamento, educação e meio ambiente a serem explicitados ao longo deste trabalho, porém, para contextualização inicial, apresentamos o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (SÃO PAULO, 2019a) dos quatro últimos exercícios, que, segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo (2019c), assim se comporta<sup>7</sup>:

**QUADRO 1 – HISTÓRICO DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL DE ILHABELA, APURADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

INDICADOR TEMÁTICO	2015	2016	2017	2018
IEG-M:	B ↓	B ↑	C ↓	C+ ↑
Í-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↑	C ↓	C ↓
Í-FISCAL:	B ↓	B ↓	C+ ↓	C ↓
Í-EDUC:	B+ ↑	B+	C ↓	C+ ↑
Í-SAÚDE:	A ↓	A ↑	C+ ↓	C+ ↓
Í-AMB:	B ↓	B+ ↑	B ↓	B ↓
Í-CIDADE:	A ↑	B+ ↓	B+ ↓	C ↓
Í-GOV TI:	B ↑	B ↓	B ↓	B ↓

Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

7 Escala do IEGM que abarca cinco categorias: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação)

O contrasenso citado motivou a linha de pesquisa deste trabalho, de forma a responder a pergunta se o atual modelo de distribuição e partilha de royalties está a contribuir ou não com a melhoria da efetividade na gestão pública brasileira.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como predito, a principal normativa do ornamento jurídico brasileiro que referencia a questão dos royalties, suas regras gerais de distribuição e aplicação está contida na Lei Federal nº 7.990/1989. Porém, não está a esta adstrita. Isto porque, considerando a didática explanação do julgamento nas contas municipais do próprio município de Ilhabela de 2010, em São Paulo (2012), conforme comento da Exma. Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro há diferenciação entre os repasses e a aplicação dos recursos de *royalties*; diferenciando o montante dos “*royalties até 5%*” com aqueles denominados “*royalties excedentes a 5%*”.

Os *royalties até 5%* referem-se ao previsto no contrato de concessão que representa cinco por cento da produção nos termos do art. 48 da Lei nº 9.478/97. Já os *royalties excedentes a 5%* da produção possuem sua instituição legal na Lei nº 9.478/97, especificamente no art. 49.

Para o primeiro, o Decreto Federal nº 01/91, no art. 24, é taxativo ao disciplinar a aplicação deste recurso de forma exclusiva em: energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

A lacuna encontra-se no disciplinamento do royalty que excede a 5%. Segundo o voto citado: “No que se refere ao montante dos royalties recebidos a este título o legislador previu o recebimento, **mas silenciou quanto a sua aplicação**”. (grifo nosso). (SÃO PAULO, 2012).

Inexistindo a obrigatoriedade de aplicação em programas específicos, tal qual o recurso de royalty até cinco por cento, interpretou este Tribunal de Contas que não há que se falar em vinculação da receita de royalty que exceder a 5% da produção. De forma análoga, também se desvinculam os recursos de “Participação Especial do Petróleo”.



Assim, de acordo com o portal da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biobombustível (2019b) o município recebeu durante o exercício de 2018 o montante de R\$ 24.664.226,10<sup>8</sup> em “royalties até 5%”, que devem observar as finalidades de aplicação da Lei Federal nº 7.990/1989. Esta é a menor parcela de royalties que o município recebe.

Com isso, segundo o citado entendimento, as demais receitas de royalties e participações especiais (mais de R\$ 720 milhões em 2018) não estão adstritas à aplicação da Lei nº 7.990/1989.

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

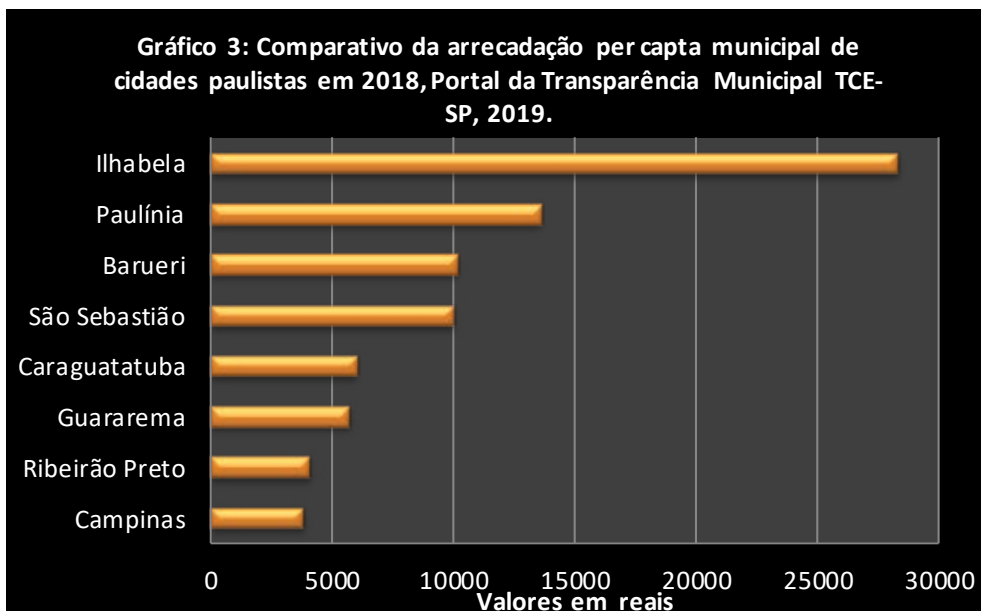
A partir da análise dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em cumprimento à sua missão institucional delineada no Art. 31 da Constituição Estadual, em paralelismo ao Art. 71 da Constituição Federal, e traduzidos nos relatórios de fiscalização dos exercícios de 2017 (TC 6394/989/16 - (SÃO PAULO, 2019d) e 2018 - TC 4151/989/18 (SÃO PAULO, 2019c) , somadas aos indicadores sociais, comparativos de receitas e despesas e análises das contratações e desapropriações, o presente trabalho se propõe a analisar empiricamente os efeitos práticos da atual legislação de partilha de royalties e sua correlação à efetividade nas ações do administrador público municipal.

Para tanto, entende-se como pertinente analisar a situação do município que, segundo o Portal da Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, detém, de longe, a maior arrecadação per capita, como se nota a seguir:

---

8 <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes>

**GRÁFICO 4 – COMPARATIVO DA ARRECAÇÃO PER CAPTA MUNICIPAL DE CIDADES PAULISTAS EM 2018:**



Fonte: São Paulo (2019b)

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA

### 4.1 Efetividade municipal acerca de desapropriações públicas

Inicialmente, cabe registrar as peculiaridades geográficas do município. De acordo com análise do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) no tocante às contas municipais de 2017 (processo TC 6394/989/16) (SÃO PAULO, 2019d), como o nome diz, consiste-se de uma ilha, sem qualquer acesso terrestre, e que abriga o Parque Estadual homônimo ao município, correspondente a uma área de 270 quilômetros quadrados, equivalente a nada menos que 83% da extensão territorial. Isto faz com que a faixa habitada seja uma estreita linha urbana que margeia os 34 quilômetros da rodovia estadual SP-131. Além disso, existem as chamadas “comunidades tradicionais” que se espalham por praias mais isoladas do núcleo urbano, além das ilhas de Búzios e Vitória. O fato de mais de 80% do município ser tomado por Área de Proteção Permanente somado à topografia consideravelmente acidentada faz com que a disponibilização de novos espaços para construção ou expansão de próprios públicos seja consideravelmente restrita. Com isso, são comuns os dispêndios com desapropriações das mais variadas

finalidades. De acordo com o citado relatório, assim se deram os desembolsos com desapropriações nos últimos seis anos:

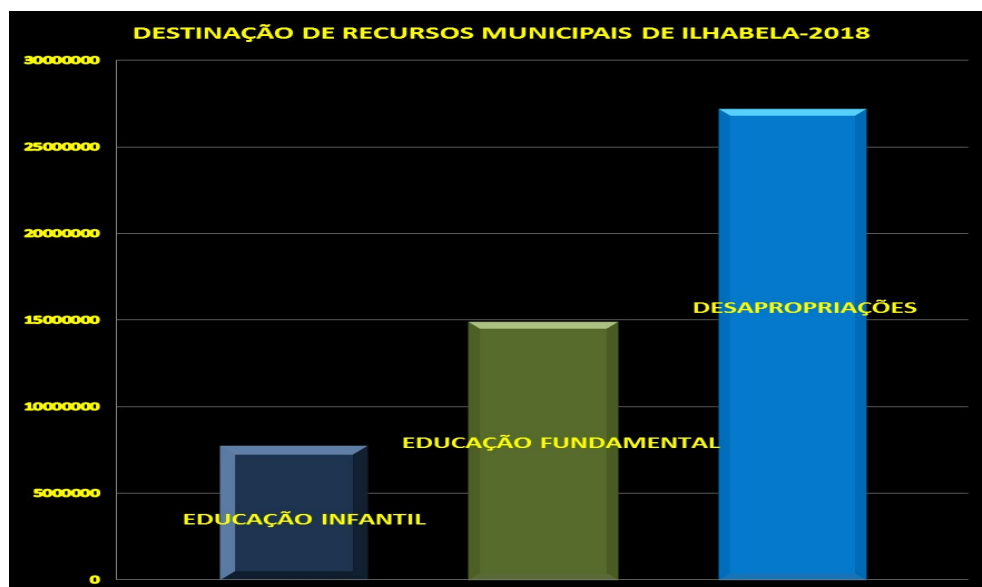
**TABELA 2 – GASTOS COM DESAPROPRIAÇÕES MUNICIPAIS DE ILHABELA.**

ANO	VALOR EMPENHADO EM DESAPROPRIAÇÕES
2013	R\$ 1.119.719,67
2014	R\$ 5.091.940,04
2015	R\$ 55.072.624,76
2016	R\$ 22.189.886,39
2017	R\$ 17.671.710,60
2018	R\$ 27.176.877,05
TOTAL	R\$ 128.322.758,51

Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Para fins comparativos, o TCE-SP realizou o comparativo com gastos na função educação pública do exercício de 2018, demonstrando graficamente a seguinte situação:

**GRÁFICO 5 – COMPARATIVO DOS DISPÊNDIOS MUNICIPAIS DE ILHABELA NAS FUNÇÕES “EDUCAÇÃO INFANTIL”, “EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL” E “DESAPROPRIAÇÕES”**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Na análise amostral daquele órgão de controle externo, observou-se que muitas desapropriações milionárias mostravam-se posteriormente ignoradas pelo poder público, havendo terrenos e edificações em estado de completo abandono, longe das motivações públicas propostas quando dos procedimentos administrativos.

A exemplo, destacam-se do citado relatório três desapropriações:

#### **4.1.1 Desapropriação de terreno garagem e almoxarifado da Secretaria de Educação. R\$ 2.640.000,00**

Considerando que o prédio onde se situava a Secretaria possuía pouco espaço para almoxarifado e ainda a grande frota de veículos a cargo da pasta (16 micro-ônibus, 03 caminhões, 01 ducato, 02 veículos sedan, 03 kombis e 01 moto), foi pleiteada a desapropriação de terreno próximo à sede da Secretaria, que se localiza numa das mais valorizadas áreas da cidade, próximo à praia da Barra Velha.

Destarte, foi desapropriado um terreno que possui dimensões consideráveis. Porém, mesmo este tendo sido desapropriado e pago **em 2017**, nenhuma intervenção havia sido realizada no local até a visita do órgão de controle, em **junho/2019**. O local abrigava uma residência bastante antiga e deteriorada e um terreno repleto de vegetação. Além disso, o valor venal do imóvel no cadastro municipal era de R\$ 65.015,91, o que corresponde a 2,46% do valor da desapropriação, reincidindo a situação de total discrepância entre os valores venais e os preços de mercado.

Como se trata de gasto de ensino (subfunção 361) e considerando que a finalidade pública não havia sido posta em prática, o valor da desapropriação foi inclusive glosado das contas de 2017. Passado um exercício inteiro, o que se notou foi o total abandono do local.

Esta era a condição do terreno delineada pelo TCE-SP, no relatório das contas de 2018:

**FOTOGRAFIAS 1 - TERRENO DESAPROPRIADO ONDE DEVERIA FUNCIONAR A GARAGEM DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

#### 4.1.2 Desapropriação de terreno para projeto de habitação popular. R\$ 1.163.808,00

Nota-se que tal desapropriação é consequência direta do crescimento populacional desordenado e da inexistência do controle habitacional.

Em uma área de encostas, com diversas construções irregulares, a Prefeitura desapropriou um terreno (igualmente íngreme) para a construção de habitações populares, de forma a remover famílias em situação de risco. Para tanto, pagou R\$ 1.163.808,00 na desapropriação deste imóvel que possuía valor venal de R\$ 319.221,07 (27,42%) no cadastro municipal e **dívidas vencidas de IPTU desde 1999** na ordem de R\$ 34.304,79.

Não bastasse tal quadro, até o momento da fiscalização in loco do TCE-SP em junho/2019, não havia providências por parte da administração municipal para a destinação daquilo que se propôs na desapropriação realizada ainda em 2017. O logradouro em questão carecia das mais básicas intervenções urbanísticas e o terreno estava tomado pela vegetação crescente. Além disso, conforme relatado pelo TCE-SP, em contraponto à motivação pública que ensejou milionária desapropriação, havia a previsão de que, ao invés de construção de casas populares, seria edificada uma área de lazer. Ou seja, a Prefeitura desembolsou enorme quantia em terreno íngreme e o problema de moradias em risco (diversas ao redor do local) persistirá.



**FOTOGRAFIAS 1 - TERRENO DESAPROPRIADO ONDE DEVERIAM SER CONSTRUÍDAS MORADIAS POPULARES**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

### **4.1.3 Desapropriação para implantação de Unidade Básica de Saúde. R\$ 873.617,04**

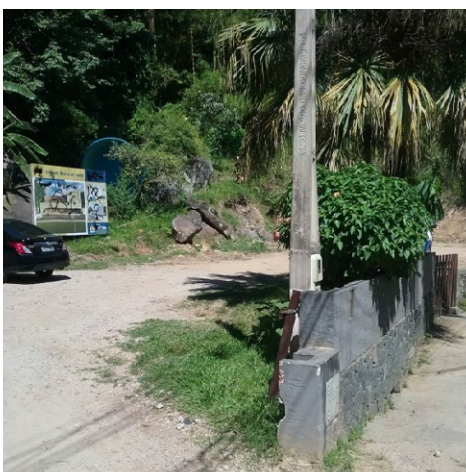
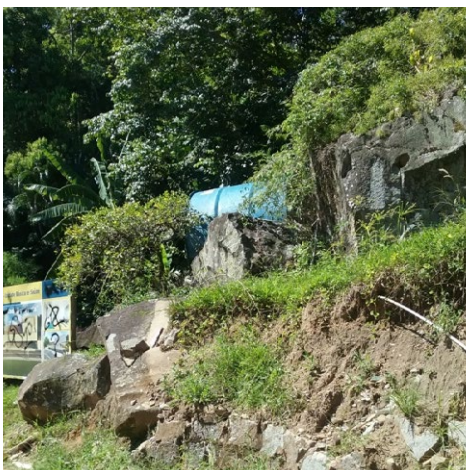
Objetivando a construção de uma Unidade Básica de Saúde no norte do município, entre os bairros Ponta Azeda e Armação, a municipalidade iniciou em 13/09/2017 os procedimentos para desapropriar um imóvel não edificado, conforme ofício do Secretário Adjunto de Saúde:

A desapropriação foi formalizada com a assinatura do Termo de Desapropriação em 25/06/2018.

A fiscalização realizou então visita ao local em junho de 2019, constatando que, mesmo vários meses após a desapropriação, o terreno encontrava-se em estado de abandono, sem a menor movimentação para que a finalidade pública fosse atingida, com acesso livre e inclusive veículos particulares ali estacionados:



## FOTOGRAFIAS 1 - TERRENO DESAPROPRIADO ONDE DEVERIA FUNCIONAR UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Superada a verificação da qualidade das ações públicas destinadas a desapropriações, verifica-se um próximo tópico destacado pelo relatório de fiscalização do TCE-SP, qual seja, a qualidade da gestão pública quanto ao saneamento municipal.

## 4.2 Efetividade municipal acerca de gestão de saneamento

Destacável item citado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, na Organização das Nações Unidas (2019), presente nos tópicos nº 06 e 09 da Agenda 2030<sup>9</sup>, o saneamento, ao lado da preservação do meio ambiente, é um importantíssimo foco da ação pública em todas as esferas.

O direcionamento financeiro por meio de royalties de exploração do petróleo tem, inclusive, sua origem remontada a uma compensação por eventuais intempéries ambientais que possam surgir em decorrência da atividade exploratória, como bem delineado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (2019b)<sup>10</sup>.

Portanto, nada mais natural pensar que em municípios com relevantes receitas oriundas de royalties de exploração de petróleo, o cuidado com o meio ambiente, principalmente a questão do saneamento, deva ser prioridade.

Considerando as peculiares características de Ilhabela, reforça-se tal importância. Trata-se de um município que depende das melhores condições ambientais para fomento ao turismo e à qualidade de vida da população local.

No entanto, de acordo com o destacado pelo TCE-SP, o ICTEM - Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto emitido pela CETESB (2020), dados de 2018, apresentou Ilhabela na posição 632<sup>o</sup>, de um total de 645 municípios paulistas, com grau de saneamento comparável a países africanos<sup>11</sup>, em contrassenso a uma receita per capita em patamares de cidades turísticas de países desenvolvidos.

**TABELA 3 – RELATÓRIO DE QUALIDADE DAS ÁGUAS INTERIORES DO ESTADO DE SÃO PAULO – ÍNDICE DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO – 2019**

MUNICÍPIO	População Urbana	Atendimento (%)		Carga Poluidora (kg DBO/dia)		ICTEM
		Coleta	Tratamento	Potencial	Remanesc.	
Caraguatatuba	112.793	75	100	6.091	2.145	7,34
Ilhabela	33.124	35	4	1.789	1.767	1,17
São Sebastião	84.573	41	55	4.567	3.807	3,01
Ubatuba	86.172	39	100	4.653	3.437	4,28

Fonte: CETESB, 2020

9 <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>

10 <http://www.anp.gov.br/royalties-outras-participacoes>

11 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/cfen.201300208>

Também segundo do TCE-SP, no ano de 2017 a Prefeitura investiu 0,85% do planejado na Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele exercício e em 2018 o investimento foi de 24,62% da LOA.

Como consequência, a cidade chegou ao ponto de ter no último final de semana de janeiro de 2019, em plena temporada de verão, todas as suas praias impróprias para banho, o que foi notadamente destacado na mídia local e nacional<sup>121314</sup>.

Até mesmo o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, em visita ao município datada de 22/03/2019, teceu categóricas afirmações como<sup>15</sup>: “[...] não sei por que nada foi feito até agora sendo a Ilha uma das mais ricas do Brasil em royalties [...] (há) incorreta aplicação de recursos públicos em equipamentos questionáveis, como desapropriações e esculturas.” (ROSSI, 2019)

### 4.3 Efetividade municipal sob a ótica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

Importante termômetro da avaliação de execução de políticas públicas municipais, o IEGM remonta suas origens ao ano de 2014, a partir da idealização por parte do TCE-SP, sendo composto por sete índices setoriais (educação, saúde, governança TI, meio ambiente, gestão de cidades, fiscal e planejamento)<sup>16</sup>; tendo sua utilização expandida para todo o Brasil e desde 2015 apurado em Ilhabela.

No tocante ao IEGM deste município, destacamos, com base no relatório do TCE-SP das contas de 2018, São Paulo (2019c), as ações públicas na educação e saúde.

#### 4.3.1 I-EDUC

Cumpra inicialmente destacar os valores dispendidos por aluno segundo a análise do TCE-SP no relatório das contas de 2018, tais como a seguir:

12 <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/todas-as-praias-de-ilhabela-estao-com-aguas-poluidas.shtml>

13 <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,poluicao-deixa-100-das-praias-improprias-para-banho-em-ilhabela,70002702660>

14 <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2019/01/31/ilhabela-tem-todas-praias-monitoradas-classificadas-como-improprias-para-banho.ghtml>

15 <https://www.novaimpressao.com/2019/03/ministro-meio-ambiente-saneamento-ilhabela.html>

16 <https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>

- Média dos Municípios Paulistas: R\$ 9.915,27
- Ubatuba: R\$ 8.357,59
- Caraguatatuba: R\$ 10.138,91
- São Sebastião: R\$ 14.202,30
- **Ilhabela: R\$ 18.427,22**

Em contraponto, os dois últimos exercícios analisados, 2017 e 2018, demonstraram o I-EDUC de Ilhabela nos patamares “C” (baixo nível de adequação) e C+ (em fase de adequação), respectivamente.

Segundo a análise do Controle Interno Paulista, muitos foram os apontamentos identificados que contribuíram para o parco índice apurado, os quais se destacam:

- Tão somente 40% das escolas possuem laboratórios de informática em funcionamento.
- Vinte e uma escolas com avarias diversas, necessitando de reparos e uma escola com funcionamento interrompido devido às precárias condições estruturais.
- Inexistência de estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar.
- Programa para desenvolvimento de competências de leitura e escrita não regulamentado.
- Das 38 unidades educacionais do município, apenas uma escola possui Alvará de Vistoria do Corpo de Bombeiros.
- As contas da Secretaria Municipal de Educação não foram analisadas pelo Conselho Municipal, pois sequer foram a este submetidas.
- O Conselho Municipal de Educação não demonstra eficácia no controle social.
- Mesmo com vastos recursos, a aplicação para capacitação do corpo docente municipal foi de R\$ 147.312,00.
- Inexiste programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

O relatado pelo TCE-SP é ilustrado em registros fotográficos de uma escola que teve seu funcionamento interrompido, considerando as precárias condições estruturais. A verificação mostrou que a escola fechada acabou por tornar-se um depósito de materiais diversos, sem organização, controle ou catalogolização, como demonstrado nas figuras a seguir:



### FOTOGRAFIAS 3 – ESCOLA MUNICIPAL ABANDONADA ANNA LEITE JULIÃO



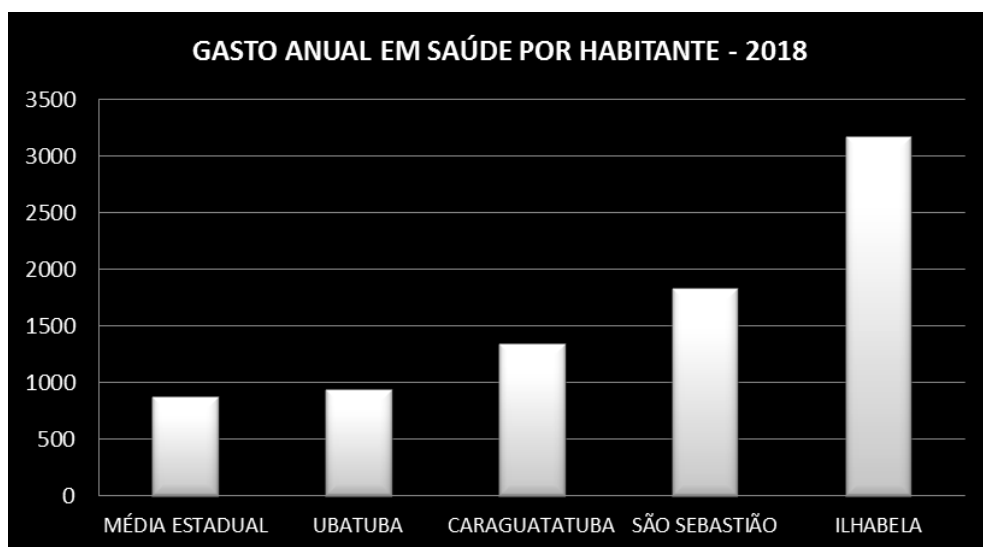
Fonte: SÃO PAULO (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

#### 4.3.2 I-SAÚDE

Os trabalhos do TCE-SP também demonstraram o privilégio arrecadatário municipal de Ilhabela, que se refletiu no dispêndio por habitante superior ao triplo da média estadual:

- Média dos Municípios Paulistas: R\$ 872,83
- Ubatuba: R\$ 934,25
- Caraguatatuba: R\$ 1.345,84
- São Sebastião: R\$ 1.829,57
- **Ilhabela: R\$ 3.167,54**

**GRÁFICO 6 – COMPARATIVO DE GASTO POR HABITANTE NA FUNÇÃO SAÚDE NO EXERCÍCIO DE 2018**



Fonte: SÃO PAULO (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Os dados coletados e validados no I-SAÚDE, no entanto, demonstraram um patamar de “C+” (em fase de adequação) tanto em 2017 quanto em 2018, com apontamentos diversos elencados pelo TCE-SP, tais como:

- Incipiente levantamento e falta de informações sistematizadas sobre gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade.
- Apenas 03 das 09 unidades de saúde do município possuem AVCB.
- Tão somente 01 estabelecimento de saúde possui Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária.
- Não foi realizada campanha ou incentivo em grupos de gestantes para promoção do aleitamento materno.
- Índícios de vários e sucessivos descumprimentos de jornada de trabalho por parte dos médicos.

- Não foi implantado o Sistema Nacional de Gestão de Assistência Farmacêutica.
- Inexiste controle de tempo de atendimento dos pacientes nas Unidades Básicas de Saúde.

#### **4.4 Efetividade municipal na alocação de recursos em Turismo, Esportes e Cultura**

Como delineado previamente neste estudo, o município é importante destino turístico do estado de São Paulo e do Brasil.

De forma a fomentar a atividade turística e cultural, a análise do TCE-SP demonstrou que são maciços os direcionamentos orçamentários para shows, eventos, artistas e competições esportivas; sob o argumento de incremento ao turismo para geração de riquezas e desenvolvimento econômico local.

Com isso, segundo mostra o relato, os gastos na função “turismo e difusão cultural”, com base no Sistema AUDESP, demonstraram que a Prefeitura de Ilhabela passou de R\$ 2.640.948,00 em 2012 para R\$ 31.951.327,00 em 2018. Um importante indicador de forma a verificar se há ou não o retorno social seria o comparativo com a evolução de arrecadação do Imposto Sobre Serviços (considerando que havendo incremento na atividade hoteleira e de prestação de serviços em geral, a tendência é de que com mais turistas, arrecade-se maior quantia financeira). Entretanto, os dados coletados pelo TCE-SP, São Paulo (2019c), demonstraram que tal correlação inexistiu:

**GRÁFICO 5 – RELAÇÃO HISTÓRICA DE DESPESAS COM EVENTOS E FESTIVIDADES FRENTE À ARRECADAÇÃO DO ISS**



Fonte: São Paulo (2019c) - Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018

Considerando o contínuo crescimento de tais despesas com eventos e seu tímido reflexo na arrecadação municipal, observa-se falta de efetividade na ação pública destacada.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A verificação dos resultados nos itens pesquisados mostra incipiente efetividade na ação pública, mesmo com vastos recursos financeiros à disposição do município.

No escopo desta pesquisa, as evidências mostram que o atual modelo de partilha de recursos de royalties e participações especiais do petróleo merece revisão. Há, de um lado, poucos municípios que concentram enormes fatias destes recursos enquanto que, de outra sorte, está a esmagadora maioria dos municípios brasileiros, que nada (ou pouco) recebem destas abundantes e crescentes montas financeiras.

As publicações periódicas da Agência Nacional do Petróleo demonstram, de forma transparente, tamanha discrepância. Como exemplo, destaca-se o resumo das divisões de participações especiais do 2º Trimestre de 2019, notando altíssima concentração de recursos em poucos municípios da federação<sup>17</sup>:

17 [www.anp.gov.br/arquivos/royalties-outras-participacoes/participacao-especial/20\\_2t-2019.pdf](http://www.anp.gov.br/arquivos/royalties-outras-participacoes/participacao-especial/20_2t-2019.pdf)



TABELA 4 – DADOS DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES



Superintendência de Participações Governamentais

## PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

período de referência: 2º trimestre de 2019  
 data de pagamento: 15-ago-19

Municípios	734.146.435,80
TEFE-AM	79.007,02
COARI-AM	2.519.900,26
ITAPEMIRIM-ES	27.651.320,18
MARATAIZES-ES	32.329.734,05
PIUMA-ES	276.474,69
PRESIDENTE KENNEDY-ES	29.368.584,17
ARARUAMA-RJ	32.944,39
ARMACAO DOS BUZIOS-RJ	1.596.351,00
ARRAIAL DO CABO-RJ	264.847,04
CABO FRIO-RJ	9.378.673,92
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ	34.987.852,66
CARAPEBUS-RJ	57.982,78
CASIMIRO DE ABREU-RJ	2.332.527,95
MACAE-RJ	836.671,88
MARICA-RJ	229.544.723,56
NITEROI-RJ	201.919.010,42
PARATI-RJ	1.302.724,85
QUISSAMA-RJ	839.656,31
RIO DAS OSTRAS-RJ	4.799.160,85
RIO DE JANEIRO-RJ	38.044.482,29
SAO JOAO DA BARRA-RJ	8.298.008,23
SAQUAREMA-RJ	13.726,93
CARAGUATUBA-SP	103.229,60
ILHABELA-SP	107.339.263,51
IGUAPE-SP	135.883,28
PERUIBE-SP	60.484,96
UBATUBA-SP	33.209,02

Fonte: ANP (2019b)

Evidentemente que o trabalho em questão encontra as limitações de escopo por analisar tão somente um município. Por outro lado, destacam-se os enormes contrastes evidenciados pela ineficiência da gestão pública, não conseguindo traduzir os robustos recursos orçamentários em ações públicas eficazes.

Na conclusão dos trabalhos das contas de 2018 do TCE-SP, foram destacados diversos destes contrastes, que didaticamente resumem o que foi observado por aquele órgão, transcrito a seguir:

[...] Enquanto a arrecadação per capita é comparada a cidades turísticas de países altamente desenvolvidos, o índice de tratamento de esgoto (4%) é similar ao patamar dos mais pobres países africanos<sup>18</sup>.

Enquanto há gastos públicos milionários com eventos de entretenimento para classes privilegiadas (Boat Show, Festival dos Vermelhos, Festival do Camarão), os indicadores gestão pública encontram-se em nível significativamente aquém do aceitável.

Enquanto destinam-se dezenas de milhões de Reais em obras públicas, as que foram entregues apresentam inúmeras deformidades e imperfeições, sem qualquer providência da administração para recorrer às empresas que realizaram serviços de baixa qualidade, mesmo durante o período de garantia quinquenal.

Enquanto o município desapropria diversos imóveis, a custos milionários, os abandona após o processo concluído (UPA Armação, Casa dos Conselhos e Garagem Educação).

Enquanto consumiram-se, em 2018, mais de R\$ 41 milhões em shows, artistas, carnaval, marketing turístico, eventos culturais e esportivos; Ilhabela possui o 13º pior índice de saneamento dos 645 municípios do Estado de São Paulo.

Enquanto as autoridades municipais prezam pela tradição de eventos festivos, não parece haver o mesmo apego na busca pela tradição na eficiência administrativa, bons índices de saneamento ou qualidade nas obras públicas.

Enquanto identifica-se superlativa celeridade processual em processos de exposições e esculturas, ocorrem meses de inércia quanto à destinação de imóveis desapropriados.

Enquanto o município chega ao extremo de possuir todas as praias impróprias para banho em pleno verão, a Prefeitura destina verbas públicas para o Festival da Cerveja.

Enquanto os gastos com eventos crescem exponencialmente, ano após ano, a arrecadação tributária nem de longe demonstra eficiência para acompanhar tais incrementos em dispêndios.

Enquanto a arrecadação per capita é a maior do Estado de São Paulo, os indicadores na saúde, na educação e no saneamento são constrangedores.

Enquanto são reiterados os apontamentos e as recomendações de ajustes de condutas na gestão de pessoas, os gastos com pessoal crescem de forma exponencial e são intrinsecamente dependentes dos royalties do petróleo.

Enquanto gastou-se mais de 127 milhões de Reais nos últimos anos com desapropriações, algumas escolas e creches

18 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/cfen.201300208>

municipais contam com estruturas bastante danificadas, inclusive uma delas tendo sido abandonada tamanha a precariedade das instalações.

Enquanto os recursos de royalties são maciçamente empregados sem observância do princípio da economicidade, o município realizou o “2º Seminário de Aplicação Responsável dos Royalties. (SÃO PAULO, 2019c)

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que a abundância de recursos orçamentários municipais em Ilhabela não esteve atrelada a melhorias na ação pública, havendo indicativo de que o atual modelo de partilha de royalties do petróleo, que favorece alta concentração em poucos destinatários, não se mostra benéfico, salutar ou adequado para a realidade brasileira.

Tratando-se de município com privilegiada arrecadação *per capita*, em qualquer parâmetro de comparação demonstrado neste trabalho, se nota que a concentração de recursos de royalties em poucos beneficiários não tende a ser benéfica para o país. Porém, este é o atual modelo, onde, como exposto, cabem revisões por parte do legislador brasileiro, sendo que os trabalhos de fiscalizações e auditorias realizados pelas instituições de controle, notadamente os Tribunais de Contas, tendem a ser de singular importância neste contexto.

As limitações de escopo aqui elencadas, sobretudo por se tratar de um único município, merecem ser consideradas. Havendo maior amostragem de cidades destinatárias das maiores fatias destes recursos, notadamente as do litoral do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, será possível delimitação mais precisa do grau de efetividade que tem sido alcançado, no que se recomendam estudos posteriores direcionados a tais municípios.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. **Royalties**. 2019a. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 31 jun. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. **Royalties e outras participações**: participação especial. 2019b. Disponível em:

<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>.

Acesso em: 31 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jun. 2019

BRASIL. **Decreto nº 1 de 11 de janeiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm). Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LAIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LAIS/L7990.htm). Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 11 jun. 2019.

CETESB. **Publicações e relatórios**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/publicacoes-e-relatorios/>. Acesso em: 13 mar. 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ILHABELA. Prefeitura Municipal. **Balancos contábeis**. [Ilhabela], [2019?]. Disponível em: <https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/balancos-contabeis/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. [S.l.], 25 set. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 02 mar. 2019.

RAMALHO, André. Royalties do petróleo criam ilhas de riqueza em 17 cidades. **Valor econômico**, Rio de Janeiro, abr. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/royalties-do-petroleo-criam-ilhas-de-riqueza-em-17-cidades.ghtml>. Acesso em: 23 set. 2019.

ROSSI, Daniela Malara. Ministro diz não entender falta de saneamento em Ilhabela: Ricardo Salles lembrou que a cidade é uma das mais ricas do Brasil em royalties e responsabilizou população por poluição do mar. **Nova Imprensa**, [s.l.], 23 mar. 2019. Disponível em: <https://novaimprensa.com/2019/03/ministro-meio-ambiente-saneamento-ilhabela.html>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). [Constituição (1989)]. Constituição Estadual. São Paulo, SP: Governo do Estado, [2018]. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e-2576658b1c52903256d63004f305a2?OpenDocument>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2018**. São Paulo, SP, [2019a]. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Portal da Transparência Municipal**. São Paulo: TCE-SP, 2019b. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/portais-transparencia>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório de Fiscalização Prefeitura Municipal de Ilhabela 2018**. Processo TC 4151/989/18. São Paulo, SP, 6 maio 2019c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1VzqAGfKqm3LzJMou57UHDkk8nSmH5Zbn/view>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório/Voto sobre as contas da Prefeitura Municipal de Ilhabela 2010**. Processo TC 2843/026/10. São Paulo, SP, 23 out. 2012. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/processos?xPROCESSO=2843/026/10&xEXERCICIO=&xCDRELATOR=&xCD-MATERIA=>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório/Voto sobre as contas da Prefeitura Municipal de Ilhabela 2017**. Processo TC 6394/989/16-4. São Paulo, SP, 3 dez. 2019d. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SOUZA, Valdivino Crispim. A moderna administração governamental e controle de gastos públicos: uma visão metodológica do TCER em aplicação em Rondônia. In: **A Moderna Administração Pública**. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho, TCERO, 2004.

## OS TRIBUNAIS DE CONTAS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO FACE À NOVA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

### THE AUDIT COURTS IN THE EXTERNAL CONTROL'S EXERCISE ACCORDING TO THE NEW GENERAL LAW ON PERSONAL DATA PROTECTION

**MOISES MACIEL\***

*Mestre e Doutorando em Função Social do Direito. Graduado em Ciências Contábeis e em Direito. Especialista em Direito Processual e em Direito Público. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Instrutor e palestrante da Escola Superior de Contas do TCE/MT. Superintendente Geral da Escola de Contas do TCE/MT.*

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

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

**Abstract:** The exercise of functions, which are the responsibility of the Audit Courts, requires access to informations necessary for the budgetary oversight of other public agencies, in order to control and combat acts of corruption, protecting the rights and interests of the community. With the new Personal Data Protection Law' publication, it was questioned its applicability regarding the Audit Courts and whether or not these Courts were within the scope of the new law. This study seeks to analyze the legal text in order to verify its impact on the functions, assigned by the Constitution of the Republic, to the Audit Courts,

\* [prmoisesmf@yahoo.com.br](mailto:prmoisesmf@yahoo.com.br); [mmacial@tce.mt.gov.br](mailto:mmacial@tce.mt.gov.br)

in the exercise of External Control, so it can protect the right to privacy of the individual, without compromising the public interest, which we all know, in the face of conflict, must be prioritized.

**Keywords:** Audit Courts. Control. Data Protection. Inspection. Public interest.

## 1 INTRODUÇÃO

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

De um lado, a evolução no que concerne ao tratamento e armazenamento de dados, bem como a problemática atual decorrente disso (exemplificamos com o caso do vazamento de dados para fins políticos, do “Facebook” para a *Cambridge Analytic*, expondo cerca de 50 milhões de usuários, ocorrido em Março de 2018) acirrou ainda mais as discussões acerca da necessidade premente de maior proteção desses dados, em face da inevitabilidade do crescimento e da evolução da era digital. Era preciso regulamentar, de maneira específica e eficiente, o uso desses dados, posto que se trata de um caminho sem volta e que cresce a passos rápidos, necessitando de limites e fronteiras bem definidos a fim de impedir abusos e invasões da tão sonhada (e paradoxalmente tão exposta) vida privada. Afinal, todos temos a garantia da privacidade como um direito inerente à personalidade humana. Direito, este, constitucionalmente previsto e consolidado.

Lado outro, por vezes, a Administração Pública no exercício do seu múnus fiscalizatório, necessita ter acesso a dados pessoais, a fim de garantir a aplicabilidade correta e eficaz da legislação, evitando fraudes, corrupção, potencializando a arrecadação, aprimorando a qualidade dos gastos e despesas



públicas e alcançando melhores resultados no exercício de suas funções como gestor do interesse público.

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

Nesta esteira de raciocínio e buscando refletir sobre tais questionamentos sem, contudo, a pretensão de responder a todos, o presente estudo busca fazer uma análise da nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (nº 13.709 de 2018, alterada, em 08 de Julho de 2019 pela Lei nº 13.853), que veio modificar a Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet, a fim de verificar seu impacto na função fiscalizadora dos agentes públicos (especificamente dos detentores do exercício do controle externo, ou seja, os Tribunais de Contas), traçando um breve comparativo com as legislações estrangeiras a respeito e, para tanto, fará uso da metodologia dedutiva, partindo da lei para analisá-la frente a questões individuais que possam se concretizar além de dados bibliográficos, textos de lei e análises de casos concretos.

## **2 A DEMOCRATIZAÇÃO DO SABER E O DIREITO HUMANO AO SABER – A LIBERDADE DE INFORMAÇÃO**

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

A revolução tecnológica é uma realidade crescente da qual não se vislumbra um retorno, e requer uma adaptação contínua e constante. Vivemos, de fato, a Era Digital e vislumbramos, no dia a dia, o que já fora afirmado por Schmidt e Cohen (2013), segundo os quais, até 2025 toda uma geração, sem quaisquer condições de acesso à informação, saltará para a disponibilidade de todo conhecimento existente, ao seu rápido e fácil alcance, bastando ter um dispositivo, literalmente,

na palma de sua mão. Segundo esses executivos: “Se o ritmo atual da inovação tecnológica for mantido, a maioria da população da Terra, estimada em oito bilhões de pessoas, estará on-line” Isso já é um fato! (SCHMIDT; COHEN, 2013).

O acesso à informação (antes restrito aos Campi Universitários e bibliotecas) encontra-se, hoje, totalmente democratizado. Todos têm acesso ao saber, literalmente na palma da mão. As informações chegam rapidamente. Livros são disponibilizados, artigos, opiniões, notícias. A chamada Era Digital se tornou real e, de fato, democratizou o direito humano do saber.

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

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

O poder produzido pelo saber, mencionado por Foucault (2013) se encontra, hoje, potencializado, face às facilidades de seu acesso e de sua apreensão. Basta refletir a respeito da quantidade de *websites* visitados, por cada um de nós, a cada dia. Da quantidade de *e-mails* compartilhados, dos artigos e opiniões *on-line*

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

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

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

Importa recordar que, hoje, no momento em que nos conectamos a uma rede social, esta coleta nossos dados que, por sua vez, ficam armazenados em um banco de dados que vai se tornando mais robusto, a cada nova informação ou acesso realizado, de maneira que, com o tempo, conterà não apenas nome, e-mail, cidade, profissão, como gostos, amizades e interesses. Dados que acabam por definir tendências de consumo, de políticas, comportamentais e religiosas e podem ser utilizados por qualquer um, seja qual for a sua intenção.

Consoante o disposto em nossa Carta Magna, artigo 5º, §1º, as normas que definem direitos fundamentais, são normas de aplicabilidade imediata, de modo que a ausência de uma previsão legal no que tange, por exemplo, a garantia de acesso à informação, não impediria o Judiciário de assegurar tal direito (BRASIL, 1988). A par disso, porém, uma normatização infraconstitucional se fazia necessária a fim de assegurar um procedimento adequado no exercício desses direitos, bem como a observância das garantias legais e, como resultado, foi publicada em 18 de Novembro de 2011, a (regulada pelo Decreto nº 7.724/2012), que se tornou conhecida como Lei de Acesso à Informação, trazendo a regulamentação de instrumentos que viabilizam à pessoas físicas e jurídicas, o acesso a informações públicas sem a necessidade de motivos previamente apresentados, determinando que toda informação, seja produzida, seja custodiada por órgãos públicos, pode ser disponibilizada ao cidadão, ressalvados casos excepcionais, legalmente previstos, de proteção ao sigilo, à intimidade e à privacidade das pessoas naturais ou ao sigilo protegido por outras leis, como o fiscal e o bancário. De acordo com a Lei de Acesso à informação, a disponibilização deste sigilo pode se dar por via ativa (quando o Estado, de modo proativo, concede informações de interesse geral por meio de divulgação pública) ou passiva (quando o Estado responde, fornecendo informações solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas).

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

### **3 A GARANTIA DE ACESSO A INFORMAÇÕES – O DIREITO A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DIREITO FUNDAMENTAL AO BOM GOVERNO**

Toda essa gama de transformações, por meio das quais estamos passando, é necessária e inevitável e não pode passar despercebida, tampouco, pela

Administração Pública, quiçá nos tempos atuais em que se faz reconhecido o direito fundamental ao bom governo como um direito humano.

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

Ilustramos o disposto acima com um caso ocorrido no metrô, em São Paulo, em Abril de 2018, onde a Concessionária Linha-4 Amarela instalou um mecanismo de reconhecimento facial nas portas, com o fim de registrar a reação dos passageiros (via imagem e, também, som) a fim de, inicialmente (segundo a empresa) registrar o fluxo de passageiros para melhorar a qualidade do transporte, mas que camuflava um interesse publicitário, registrando a reação dos passageiros a cada publicidade apresentada a fim de oferta-las conforme os registros obtidos, a fim de potencializar o lucro almejado, ou seja, a finalidade passou a ser estritamente publicitária, razão pela qual, no fim do mês de agosto do mesmo ano, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) propôs ação civil pública contra a

Concessionária, mediante a alegação de que a coleta dos dados pessoais, nas chamadas portas interativas digitais, era ilegal e violava direitos básicos dos consumidores à informação, posto que o consumidor não tinha qualquer opção de recusar tal coleta, demonstrando uma perspectiva de abuso evidente. E esclareceu que não se tratava de uma tentativa de impedir o uso da tecnologia, mas de adequá-la de modo que seu uso não viesse ferir os direitos básicos do cidadão e os princípios da administração pública, como o direito de consentimento e, ainda, o princípio da transparência (IDEC, 2018).

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

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

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

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

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

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

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

Nesta senda, como já salientado, a mudança ocasionada pelos avanços tecnológicos é inevitável e seu crescimento exponencial é um fato, contudo, é possível exercer alguma espécie de controle em seus desdobramentos. Como bem salientam Schmidt e Cohen (em obra já referenciada), aquela conversa de que as máquinas assumirão o comando deve ser esquecida. O homem é o responsável por essa evolução vertiginosa, portanto, o que acontecerá no futuro (bem próximo) é de total responsabilidade nossa. E o que nos cabe fazer? Traçar os delineamentos

legais para dificultar o uso abusivo desses meios, possibilitando seu exercício com a finalidade adequada, de maneira a servir de verdadeiro instrumento para o exercício legal da democracia com ética e total respeito aos direitos humanos.

Com tal intento, foi publicada recentemente, no Brasil, mais especificamente em 15 de agosto de 2018, a nova lei geral de proteção de dados pessoais, nº 13.709 de 2018 (alterada pela Lei nº 13.853 de 8 de Julho de 2019), que veio dispor sobre a proteção destes dados, alterando a Lei nº 12.965 de 2014 (conhecida como Marco Civil da Internet), representando um grande avanço no que concerne à essa temática. Seu escopo reside no estabelecimento de regras sobre como as empresas e o poder público tratam os dados pessoais, seja em sua coleta, em seu armazenamento, nas negociações e etc, de maneira e fixar-lhes limites rígidos e precisos.

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

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

Como já explicitado, a Administração Pública não necessita de prévio consentimento para o tratamento e compartilhamento dos dados pessoais, quando estes forem necessários, por exemplo, para a execução de políticas públicas (desde que previamente previstas em lei ou baseadas em contratos ou convênios) e, ainda assim, nestes casos, o tratamento dos dados deverá ser realizado com estrita observância à sua finalidade pública e, especialmente, para a persecução do interesse público, mediante informações claras e atualizadas



concernentes à finalidade, os procedimentos e demais práticas a serem utilizadas, em veículos de fácil acesso a toda a sociedade. Além disso, mister se faz, conforme disposição legal, indicar um encarregado (pessoa física ou jurídica), que irá figurar como uma espécie de canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados utilizados e, ainda, a autoridade nacional, sendo, este encarregado, responsável pela execução do tratamento dos dados, conforme as informações que lhe forem fornecidas pelo controlador.

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

Consoante o disposto no texto legal, o compartilhamento de dados deverá ser mantido em formato “interoperável”<sup>1</sup> e estruturado visando a execução de políticas públicas, a prestação de serviços públicos, a descentralização da atividade pública e à disseminação e o acesso das informações pelos cidadãos.

Ainda no que concerne ao compartilhamento dos dados, pelo Poder Público, a Medida Provisória nº 869/2018 prevê a possibilidade de compartilhamento dos mesmos com entidades privadas, desde que previamente previsto em lei, em contratos específicos ou convênios, mediante a nomeação de um encarregado, e também quando tal compartilhamento tiver o intuito de prevenir fraudes e irregularidades ou, ainda, proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados. E, no tocante ao compartilhamento internacional, o texto legal permite, exclusivamente, para países que proporcionem o mesmo grau de proteção nele previstos e regulamentados, possibilitando inclusive, requerimento à autoridade nacional, solicitando avaliação do nível de proteção legal conferido, ao tratamento dos dados pessoais, pelo país ou organismo internacional. Outrossim, permite a transferência internacional, quando necessária à cooperação

---

1 No site Governo Digital, do Ministério da Economia, encontramos informações sobre o que se compreende por interoperabilidade, segundo o qual se refere a capacidade de comunicabilidade transparente entre os sistemas, sejam, eles, informatizados ou não, ou seja, significa a possibilidade de dois ou mais sistemas (similares ou não) trabalharem conjuntamente, possibilitando a troca de informações (não dados). **Interoperabilidade.** Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/orientacoes/interoperabilidade>. Acesso 23 de agosto de 2019.

jurídica entre órgãos públicos de inteligência, investigação e persecução, quando resultar de compromisso assumido em acordo de cooperação internacional e, ainda, quando for necessário para fins de execução de política pública.

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

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

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

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

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

No que concerne, especificamente, ao tratamento de dados pessoais pelo poder público, a LGPD prevê que deverá observar a finalidade pública e o interesse público e ter, como objetivo, o cumprimento das atribuições legais do serviço público e, para tanto, deverão informar de maneira clara, transparente e acessível, as hipóteses em que se realizam o tratamento desses dados, bem como sua finalidade, os procedimentos adotados e as práticas utilizadas para tanto e, ainda deverá indicar um encarregado quando forem realizadas as operações de tratamento e, a respeito da transferência de dados para entidades privadas, constantes na base de dados do Poder Público, há expressa vedação legal, com a devida ressalva para os casos de execução descentralizada de atividade pública que exija transferência para fim específico e determinado com observância ao disposto na Lei de Acesso à informação (12.527/11) e, ainda, nos casos em que os dados foram acessíveis publicamente.

A nova lei traz, também, regras expressas sobre a transferência internacional de dados, elencando os casos em que a mesma é permitida como, por exemplo, “quando a transferência for necessária para a execução de política pública ou atribuição legal do serviço público, sendo dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23...” (Art. 33, VII).

A doutrina é unânime em reconhecer o grande avanço na elaboração e publicação da referida lei, cuja *vacatio* encerrará no dia 14/01/2020, passando a vigor no dia seguinte. Insta, portanto, fomentar essa nova geração de prestação de serviços públicos eficientes, mas sem eliminar as garantias fundamentais, pertinentes a privacidade dos indivíduos que compõe o Estado.

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

Com a devida vênia aos posicionamentos diversos, entendemos que a lei se aplica a toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito privado ou público, posto ter como objetivo principal proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, conforme disposto em seu bojo, Lei nº 13.709 (BRASIL, 2018). Esse é o fim e, obviamente que, tal como acontece com os princípios, em geral, deverão ser, eles, sopesados quando de sua aplicabilidade de maneira que no exercício da sua função fiscalizatória e, conseqüentemente, sancionatória, as Cortes de Contas contarão com a ressalva expressa no art. 4º da própria legislação em comento, em seu inciso III Brasil, Lei nº 13.709/2018:

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

III – realizado para fins exclusivos de:

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

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

A atividade fiscalizatória, típica dos Tribunais de Contas, no entanto, não o exclui das determinações constantes na LGPD, devendo resguardar os cuidados

nela previstos com relação aos dados pessoais (constantes em seus bancos de dados) e necessário se faz ressaltar que, no exercício de sua missão institucional, os Tribunais de Contas possuem o poder dever de acessar todo e qualquer dado pertinente à execução orçamentária, ou seja, receitas ou despesas, independentemente de em poder de quem tais dados se encontrem, sejam eles, entes públicos ou privados. Qualquer medida contrária ensejaria um verdadeiro óbice às informações que essas cortes precisam, para realizar com eficiência suas funções, prejudicando a sociedade inteira. Por esse motivo, é pacífico o entendimento de que aos órgãos de controle não se aplica o sigilo tributário, isso seria incongruência.

Em artigo escrito, anteriormente, para o III Congresso Hispano-Brasileiro de Direitos Humanos, explicitamos que o STF estabeleceu no Recurso Extraordinário nº 601.314/SP, com repercussão geral reconhecida, que o direito ao sigilo fiscal não se trata de um direito absoluto e que, apesar de gozar de proteção constitucional especial, pode ser ponderado à luz do princípio da razoabilidade, diante de um aparente conflito de normas (BRASIL, 2016).

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

A par disso, porém, é pacífico que os sigilos bancário e fiscal não restringem tais poderes. Neste sentido, Fernandes (2018):

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

Com base em tais afirmações, salienta o supracitado autor que dentre as limitações constitucionais estabelecidas às ações das cortes de contas, não se encontra qualquer menção ao sigilo fiscal e/ou bancário, tendo em vista não serem condizentes com a função destas cortes e, o TCU, inclusive, manifestou-

se novamente no Acórdão 4832 de 2018, no sentido de que o sigilo bancário constante da Lei Complementar nº 105 de 2001 não se aplica a informações que se refiram a contas específicas, abertas para movimentação de recursos descentralizados pela União, ou seja, não cabem quaisquer alegações de proteção ao sigilo bancário com intento de afastar o dever de prestar informações requeridas pelos Tribunais de Contas. Qualquer posicionamento contrário prejudicaria o exercício da fiscalização destas Cortes, favorecendo fraudes, abusos e corrupção.

Corroborando tal posicionamento, dentre as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), que abarcam diretrizes fundamentais para o cumprimento das auditorias contábeis, operacionais e de cumprimento, encontramos dentre a NAG 3000, relativas aos Profissionais de Auditoria Governamental, especificamente:

3500 – Sigilo Profissional A informação obtida pelos profissionais de auditoria governamental na execução de seus trabalhos não deverá ser revelada a terceiros, nem oralmente nem por escrito, salvo aos responsáveis pelo cumprimento de determinações legais, ou às EFs como parte dos procedimentos normais, ou em conformidade com a legislação pertinente.

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

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

Por fim, bem recentemente, especificamente em 26 de Agosto deste ano (2019), foi publicada a Lei nº 13.866 de 2019 (com entrada em vigor no mesmo dia), com a finalidade de alterar a lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), determinando, expressamente (a fim de não deixar quaisquer dúvidas a respeito) que, o art. 55 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa

a vigorar acrescido do seguinte § 3º: “Ao decidir, caberá ao Tribunal manter o sigilo do objeto e da autoria da denúncia quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

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

Restará, assim, a todo o Estado e, também, à suas Cortes de Contas, adequar-se ao conteúdo da nova lei, investindo em questões de segurança digital e em treinamento e capacitação de pessoal, ciente de que o texto legislativo veio contribuir e não prejudicar as atividades estatais, bem como o exercício da função fiscalizadora e sancionadora dos Tribunais de Contas.

## **5 A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS, E A FISCALIZAÇÃO, NO MUNDO – DIREITO COMPARADO**

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

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

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

Segundo dados, constantes na Revista Valor Econômico, neste primeiro ano de vigência da GPDR, as queixas referentes a supostas infrações legais chegaram ao número de 144.376 e as violações comprovadas resultaram em 89.271 notificações e em multas de, aproximadamente, 56 milhões de euros. Mudanças, estas, que vêm afetando fortemente a rotina das empresas que negociam com os países da União Europeia e, portanto, são obrigadas a se adequar ao regulamento. (MEYER, 2019).

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

A Agência Espanhola de Proteção de Dados, por sua vez, divulgou um comunicado informando que a nova legislação não permite o envio de propaganda



eleitoral com base em informações obtidas em perfis disponibilizados nas redes sociais, devendo, tais propagandas, ressaltar sua finalidade eleitoral possibilitando que o cidadão exerça o seu direito de se opor. No entanto, não é o que consta no texto da lei, denominada pela imprensa espanhola como lei espiã (SÀNCHEZ, 2018; DEL CASTILLO; SARABIA, 2018), refletindo a preocupação da opinião pública no que concerne a insegurança jurídica gerada pela lei que se encontra em provável posição de infração das normas constantes da União Europeia, que poderá acarretar na sua revogação (CARVALHO; VERÍSSIMO, 2018).

Nos Estados Unidos ganhou destaque, no ano passado, a declaração de um CEO da Apple, Tim Cook, em uma conferência sobre privacidade em Bruxelas, segundo o qual as grandes empresas de tecnologia estavam criando um complexo industrial de dados, utilizando dados pessoais com o que chamou de eficiência militar, alegando que, se levado ao extremo possibilitam que seja criado um perfil digital duradouro dos indivíduos que permitirá que as empresas venham a conhecer tais indivíduos melhor do que eles próprios e usou esse argumento para defender a criação de uma lei federal americana com vistas a proteger as pessoas contra ameaças, como esta, à sua privacidade. Uma legislação, segundo as suas próprias palavras, similar ao novo regulamento europeu, a GDPR (REINALDO FILHO, 2018; SALINAS; MEREDITH, 2018). Palavras que demonstram o reconhecimento, das empresas de tecnologia de que a aprovação de normas robustas de proteção dos dados pessoais é uma tendência em todo mundo, e que não se vislumbra quaisquer possibilidades de reversão.

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

vazamento de dados, se deram por falhas de segurança ou por comportamento inadequado das empresas de tecnologia (REINALDO FILHO, 2018).

Em situação oposta, os dados pessoais são amplamente disponíveis na China, podendo ser acessados, em troca de centavos, por companhias de seguro, bancos, agiotas e outras mais. No entanto, uma lei de segurança na internet entrou em vigor em Junho de 2017, com o intuito de garantir a segurança nacional, impactando o modo como empresas estrangeiras negociam com a China. Uma das regras que tem sido causa de preocupação se refere a obrigação de que operadores de infraestruturas de informação chave venham armazenar seus dados na China, devendo sujeitar tais dados a uma avaliação por parte das autoridades chinesas antes de poder transferi-los para fora do país. Muitos têm criticado tal normatização por considerá-la vaga em excesso e aberta a diferentes interpretações que poderiam, até mesmo, resultar em discriminações no mercado (THAM, 2018). A legislação chinesa proíbe os serviços online de recolher e vender dados individuais, dando direito de apagar tais dados em caso de abuso, todavia, confere amplos poderes ao governo. Reiteramos, a título de ilustração, o exemplo já citado, do uso de programas para reconhecimento dos indivíduos pela maneira de andar que, inicialmente criado como um instrumento fortalecedor do sistema de segurança, foi utilizado para controlar os cidadãos chineses atribuindo pontuação individual de bom comportamento (RODAS, 2019).

O governo chinês alega que a finalidade da lei é a proteção do ciberespaço chinês e o interesse público, bem como os direitos e os interesses do cidadão. Contudo, organizações de defesa dos direitos humanos têm afirmado que a legislação abre espaço para que as autoridades possam vir a reprimir a liberdade de expressão e a privacidade dos indivíduos (REUTERS, 2017).

Na Rússia, por sua vez, a regulamentação acerca da proteção de dados pessoais se dá por meio da Lei Federal nº 152-FZ que traz a exigência de proteção dos dados recolhidos pelos operadores e a multa pela inobservância dos dispositivos legais pode chegar a 295 mil rublos (pouco mais de dezoito mil reais). Um dos casos envolvendo a legislação russa é o do *LinkedIn*, que decidiu não cumprir os requisitos impostos pelas autoridades russas e foi bloqueado neste país, pelo Serviço Federal de Supervisão na Esfera de Telecomunicações, Tecnologias da informação e Comunicações de Massa (*Roskomnadzor* – que é o órgão do governo russo responsável pela regulação e proteção de dados e da internet) (BRANDÃO,

2017). Todavia, a Duma (parlamento russo) aprovou, recentemente (em Abril do ano corrente), um projeto que garante, aos políticos russos, o poder de isolar a Rússia da internet do restante do mundo. Conhecida pelo nome de internet soberana, o projeto propõe a criação de uma “runet”, ou seja, uma estrutura de internet formulada com fins de conectar os sistemas da Rússia em servidores próprios, independentes de recursos externos. Com previsão de US\$ 470 milhões de custos, o projeto tem sido considerado como um sistema de segurança, permitindo que o sistema russo continue a funcionar mesmo em caso de guerra, que possa derrubar os servidores dos demais países no mundo, como os Estados Unidos. A proposta, endossada por Vladimir Putin, é criar uma versão russa do *Firewall*, usado pelo governo chinês para controle do tráfego da internet. A Rússia vive em constantes conflitos com seus países vizinhos em decorrência de supostos ataques cibernéticos provocados pelo seu povo.

Fato atual, a título exemplificativo, refere-se ao aplicativo *FaceApp*, desenvolvido por uma empresa russa, tinha a finalidade de tornar as pessoas “mais velhas” em fotos do *Facebook*, no entanto, ninguém se atentou às políticas de privacidade do aplicativo, onde constava que a empresa poderia monitorar a navegação dos usuários na web, para acessar e entender seus hábitos, tendências, perfis de busca, além do fato de que, ao brincar de envelhecer sua fotos, os usuários cediam seus direitos de todas imagens geradas e publicadas por meio do aplicativo, possibilitando que o aplicativo *FaceApp* detivesse um imenso banco de dados pessoais que poderá garantir uma fortuna caso venha comercializá-los para empresas de marketing digital (LOPERGOLO, 2019).

A crítica ao projeto vê como um atraso, pela possibilidade de redução da velocidade da internet no país e, ainda, pela possibilidade de controle e censura dos cidadãos por parte do governo, através de remoção de postagens, por exemplo. Devido a isso alguns protestos ocorreram nas principais cidades do país manifestando posicionamento contrário à aprovação deste projeto, reunindo mais de 15 mil pessoas nas ruas de Moscou, em prol da liberdade na internet (THE REGISTER, 2017).

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

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Alisson Carvalho de; MACIEL, Moises. O acesso à informação pelos órgãos de controle face ao direito à privacidade. In: VELLOZO, J. C. O.; ISHIKAWA, L.; FLORÊNCIO FILHO, M. A. (Org.). **Direitos humanos: diálogos ibero-americanos**, 1 ed., Belo Horizonte: D' Plácido, 2019, p. 477-495.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.html). Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL, **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à informação. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/@@@search?SearchableText=Lei+n%C2%BA+12.527%2C+de%C2%A018+de+novembro+de+2011>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL, **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Marco Civil da Internet. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em : 20 ago. 2019.

BRASIL, **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL, **Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019**. Altera a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LAIS/LCP/Lcp105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LAIS/LCP/Lcp105.htm). Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 601.314 São Paulo**. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Direito tributário. Direito ao sigilo bancário. Dever de pagar impostos. Requisição de informação da Receita Federal. Às instituições financeiras. Art. 6º da lei complementar 105/01. Mecanismos fiscalizatórios. Apuração de créditos relativos a tributos distintos da CPMF. Princípio da irretroatividade da norma tributária. Lei 10.174/01. Relator: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11668355>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). **Boletim de Jurisprudência nº 224**. Acórdão 4832/2018. Convênio. Execução financeira.

Sigilo bancário. Conta corrente específica. Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho, 19 e 20 de julho de 2018. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 de ago. 2019.

BYRNES, Paul et al. Reimagining Auditing in a Wired World. In: ALAWADHI, Abdullah *et al.* **Audit analytics and continuous audit: looking toward the future**. New York: AICPA, 2015, p. 87-102. Disponível em: [https://www.aicpa.org/interestareas/frc/assuranceadvisoryservices/downloadabledocuments/auditanalytics\\_lookingtowardfuture.pdf](https://www.aicpa.org/interestareas/frc/assuranceadvisoryservices/downloadabledocuments/auditanalytics_lookingtowardfuture.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

CARVALHO, A. M. C.; OLIVEIRA, L. B. D. O spam eleitoral na Espanha e a proteção de dados: exemplo para o Brasil? **Jota**, São Paulo, 6 de dez. 2018. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-spam-eleitoral-na-espanha-e-a-protecao-de-dados-exemplo-para-o-brasil-06122018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-spam-eleitoral-na-espanha-e-a-protecao-de-dados-exemplo-para-o-brasil-06122018). Acesso em: 23 ago. 2019.

A CHINA já pode identificar seus cidadãos só pela forma de andar. **Jornal El País**, Madri, nov. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/10/politica/1541853964\\_264737.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/10/politica/1541853964_264737.html). Acesso em: 23 ago. 2019.

DEL CASTILLO, C.; SARABIA, D. Aprobada la ley que permitirá a los partidos hacer spam electoral y propaganda personalizada en Internet con los votos de PP, PSOE y Ciudadanos. **Eldiario.es**, Espanha, nov. 2018. Disponível em: <https://www.eldiario.es/tecnologia/Aprobada-permitira-partidos-electoral->. Acesso em: 20 ago. 2019.

FERNANDES, J. U. J. O sigilo bancário e as limitações à atuação do TCU. **Jusbrasil**, [S. l.] 16 jul. 2018. Disponível em: <https://jacobyfernandes.jusbrasil.com.br/artigos/600956489/o-sigilo-bancario-e-as-limitacoes-a-atuacao-do-tcu>. Acesso em: 24 ago. 2019.

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

GEVORGIAN, Lima. Regulamentação sobre proteção de dados na Rússia. Tradução de Luiza Brandão, **Instituto de Referência em Internet e Sociedade - Blog**, Belo Horizonte, jul. 2017. Disponível em: <http://irisbh.com.br/regulamentacao-sobre-protecao-de-dados-na-russia/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Justiça impede uso de câmera que coleta dados faciais em metrô em SP**. São Paulo: idec, set. 2018.

Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/justica-impede-uso-de-camera-que-coleta-dados-faciais-do-metro-em-sp>. Acesso em : 23 ago. 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**. Tocantins: IRB, 2011.

MEYER, Machado. Regulamento de proteção de dados pessoais europeu é alerta ao Brasil. **Revista Valor Econômico**, São Paulo, jun. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/patrocinado/machado-meyer-advogados/inteligencia-juridica/regulamento-de-protecao-de-dados-pessoais->. Acesso em : 23 ago. 2019.

MORENO, Maís. Proteção de dados pessoais: o cenário mundial e a regulamentação brasileira. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-31/moreno-protecao-dados-pessoais-brasil-mundo>. Acesso em: 23 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 1969. Pacto San Jose da Costa Rica. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/convencao-americana-de-direitos-humanos-1969-pacto-de-san-jose-da-costa-rica.html>. Acesso em: 23 ago. 2019.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

REINALDO FILHO, Demócrito. EUA se preparam para aprovar lei sobre proteção de dados pessoais semelhante à europeia?. **Revista Juristas**, [S. l.], 8 nov. 2018. Disponível em: <https://juristas.com.br/2018/11/08/eua-se-preparam-para-aprovar-lei-sobre-protecao-de-dados-pessoais-semelhante-a-europeia/>. Acesso em: 23 ago. 2019.

REUTERS. China implementa nova lei de proteção de dados. **Euronews**, [S. l.], 29 maio 2017. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2017/05/29/china-implementa-nova-lei-de-protecao-de-dados>. Acesso em: 23 ago. 2019.

SALINAS, Sara; MEREDITH, Sam. Apple CEO Tim Cook: personal data is being weaponized against us with military efficiency. **Technocracy News e Trends**, [S. l.], 24 oct. 2018. Disponível em: <https://www.technocracy.news/apple-ceo-tim-cook-personal-data-is-being-weaponized-against-us-with-military-efficiency/>. Acesso em: 23 ago. 2019.

SÁNCHEZ, J. M. Llega la ley que «espía» tu ideología: los partidos podrán recopilar tus datos sin consentimiento. **ABC**, Madrid, 21 nov. 2018. Disponível em: [https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-llega-ley-espia-ideologia-partidos-podran-recopilar-datos-sin-consentimiento-201811211243\\_noticia.html](https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-llega-ley-espia-ideologia-partidos-podran-recopilar-datos-sin-consentimiento-201811211243_noticia.html). Acesso em : 27 nov. 2018.

SARLET, I. W.; MOLINARO, C. A. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos. In SARLET, I. W; MARTOS, J. A. M.; RUARO, R. L. (coord.) **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. p. 16.

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

THAM, Engen. China vê aumento de comercialização de dados pessoais. **Terra**, ago. 2018. Disponível em: [www.terra.com.br/noticias/tecnologia/china-ve-aumento-de-comercializacao-de-dados-pessoais,7da833a9987eb229ef68a23f276cd101kwbauqkb.html](http://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/china-ve-aumento-de-comercializacao-de-dados-pessoais,7da833a9987eb229ef68a23f276cd101kwbauqkb.html). Acesso em: 23 ago. 2019.

The Register. **Regulamentação sobre proteção de dados na Rússia**. 24 de Jul. 2017. Disponível em <https://canaltech.com.br/legislacao/lei-aprovada-na-russia-e-o-primeiro-passo-para-isolar-o-pais-do-resto-do-mundo-137133/>. Acesso: 23 de ago. 2019.



## **A INAPLICABILIDADE DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. ANÁLISE CONSTITUCIONAL, PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS E EXCEÇÕES À REGRA**

### **THE INAPPLICABILITY OF THE DATA PROTECTION LAW IN THE AREA OF COURTS OF AUDITORS. CONSTITUTIONAL ANALYSIS, WEIGHTING OF PRINCIPLES AND EXCEPTIONS TO THE RULE**

**DIEGO ANTONIO DINIZ LIMA\***

**Resumo:** O artigo se propõe a interpretar o alcance da Lei de Proteção de Dados Pessoais junto ao setor público, notadamente os reflexos produzidos por suas determinações no âmbito dos Tribunais de Contas. Defendendo o direcionamento ao setor privado, com alcance excepcional aos órgãos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados; baseado na ponderação de princípios; e também na autenticidade do próprio legislador, sustenta a inaplicabilidade da Lei n.º 13.709 de 2018 às Instituições Constitucionais de Controle, seja amparado no artigo 4º, inciso III, ou tendo em conta ainda a excludente prevista no artigo 23 do destacado diploma.

**Palavras-chave:** Lei de Proteção de Dados Pessoais. Tribunais de Contas.

**Abstract:** The article proposes to interpret the scope of the Data Protection Law throughout the public sector, especially the reflexes produced by its determination in the scope of the Courts of Accounts. Defending the targeting of the private sector, with the possibility of access to private surveillance or data transfer operations; based on a weighting of principles; and also in the authenticity of the legislator, supports the inapplicability of Law No. 13,709, of 2018 to the Constitutional Institutions of Control, whether covered by Article 23, item III, or also taking into account an excludable diploma provided for in Article 23 of the outstanding diploma.

**Keywords:** Law of Protection of Personal Data. Courts of Accounts.

---

\* [diegodiniz@hotmail.com](mailto:diegodiniz@hotmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

Em 4 de maio de 2016 a União Européia regulamentou de modo geral a Proteção de Dados (RGPD). Em movimentos semelhantes, o México (2017), os Estados Unidos da América (2018), e também o Brasil (2018).

Em todos os casos, a preocupação surge quando do reiterado vazamento, numa era digital globalizada, de informações pessoais armazenadas junto a grandes empresas privadas. Os exemplos da Nasdaq, do Facebook, Adobe, LivingSocial, Evernote, PlayStation e mais recentemente, do Telegram, despertaram nas nações a necessidade de regulamentar a forma como os processos empresariais de tratamento de dados pessoais devem seguir.

Nessa senda, no cenário brasileiro, veio a lume a Lei n.º 13.709 de 2018, recentemente alterada pela Lei n.º 13.853 de 2019 e, com ela, a preocupação sobre a forma como o setor público deve enfrentá-la, haja vista a menção expressa, já no seu artigo 1º, da aplicabilidade da norma às pessoas jurídicas de direito público.

Nessa perspectiva, o estudo se propõe a analisar o alcance da destacada diretriz às atividades diuturnamente desempenhadas junto aos Tribunais de Contas do Brasil, instituições que detêm enorme quantidade de dados de pessoas jurídicas, no caso dos entes públicos, mas também de pessoas naturais, como àqueles que se referem aos próprios servidores que fazem a Administração.

## 2 O OBJETIVO DA NORMA. TRATAMENTO DE DADOS X TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Pois bem, em que pese seu caráter Nacional, advertido pelo legislador junto ao parágrafo único do primeiro artigo de regência, entende-se, com todas as vênias aos pensamentos contrários, que a regulamentação geral não se aplica aos Tribunais de Contas.

Para que se tenha a certeza dessa afirmação, inicie-se realizando um esclarecimento. A LGPD não veio regular a forma de *publicização* dos dados. Em verdade, ela se direciona ao *tratamento* de dados. Não há na Lei de Proteção de Dados Pessoais, assim, a ambição do legislador com a forma como se deve dar a transparência à informação. Essa questão já estava regulada junto à Lei n.º 12.527/2011, a LIA, desde o ano de 2011.

Como primeira premissa estabeleça-se, pois, que uma coisa é o tratamento de dado (fato prévio) e outra é a divulgação desse dado (fato posterior).

Dito isso, evidente que os cuidados com a divulgação de informações precisam continuar sendo obedecidos pelo Poder Público, incluindo-se a Instituição Tribunal de Contas, em atenção aos preceitos da LIA, mas não há aqui margem para que se proceda com a abrangência de aplicação da recente LGPD às Cortes de Controle de nosso país, notadamente porque aceitar a sua incidência seria anuir à diminuição, realizada de modo infraconstitucional, dos poderes conferidos pelo constituinte originário aos TC's.

Tome-se como exemplo a incompatibilidade existente entre o tratamento *antecedente* de dados necessários à adoção de uma medida cautelar pelos Tribunais de Contas (recepção e cruzamento de informações sobre um gestor), e a imperativa *autorização prévia*, e pessoal, de utilização daqueles próprios dados pelo particular, exigido pela LGPD. Por óbvio, ao ter ciência (já que precisaria, de certo modo, autorizá-la) de uma investigação nesse sentido, o infrator teria tempo suficiente para se livrar de seu patrimônio, adotando medidas escusas à sua afetação.

### **3 DIRETRIZ DO LEGISLADOR. DELIMITAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE PRETENDEU ALCANÇAR**

Partindo da destacada incompatibilidade, e analisando os ditames estabelecidos pela Lei de Proteção de Dados Pessoais, percebe-se que a principal diretriz do legislador infraconstitucional foi o setor privado, restando ao setor público, em casos particulares, o reflexo das mesmas orientações.

Considerando o cenário no qual foi gestada a Lei de Proteção de Dados, as pessoas jurídicas de direito público a que o legislador se referiu seriam aquelas que de algum modo *utilizam empresas privadas para operações de vigilância* ou, de outra maneira, que *transferem do órgão público para uma empresa privada dados pessoais*. Nessa quadratura, cite-se como exemplo as empresas mencionadas no artigo 24, da Lei n.º 13.853/2019.

Com efeito, no parecer elaborado pela Comissão Especial destinada a analisar o projeto de lei sobre o tratamento e proteção de dados Pessoais, de relatoria do

Deputado Orlando Silva, iniciou-se o voto asseverando que a proposta era fruto da Resolução da ONU, de 25 de novembro de 2013, sobre “Direito à Privacidade na Era Digital”. O referido documento foi apresentado de forma conjunta por Brasil e Alemanha, em resposta às denúncias de espionagem internacional praticadas pelos Estados Unidos em meios eletrônicos e digitais e, com maior importância, o projeto reafirmou a responsabilidade de *empresas privadas* de respeito aos direitos humanos.

Segundo o texto, os governos devem respeitar os direitos humanos quando *usarem as empresas privadas* para operações de vigilância. Eis aqui o caráter restritivo da aplicação. A nova Lei de Proteção de Dados Pessoal deve ter sua importância reconhecida no que toca à regulamentação das atividades de tratamento de dados junto a) às *empresas privadas*; b) junto àqueles organismos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados; e c) também junto àqueles organismos públicos que não trabalhem com *investigação e repressão de infrações* que signifiquem interesse e proteção nacionais.

Distante do papel dos Tribunais de Contas, portanto, a LGPD deve ser deles afastada, conforme desvinculação permitida pelo artigo 23 e incisos, da Lei de Proteção de Dados Pessoais, para quem bastaria o conhecimento pela autoridade Nacional que, o tratamento de dados, realizado nas sedes dos Tcs, tem como destino a execução de atividades previstas legal e constitucionalmente. Sequer a comunicação à autarquia nacional imaginada pelo legislador seria necessária, haja vista que todas as atribuições dos Tribunais de Contas já se encontram grafadas na Carta Magna.

#### **4 PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO X PROCESSO ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE NECESSITAM DO TRATAMENTO ANTECEDENTE DE DADOS PESSOAIS SEM A AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO PARTICULAR**

Noutro cenário, a inaplicabilidade defendida teria guarida na inteligência do artigo 4º da Lei n.º 13.709/2018, que assevera a não incidência da norma para o tratamento de dados pessoais realizado com fins exclusivos de *investigação* ou em *repressão de infrações*.

Enquanto organismos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes, os

processos de controle dos Tribunais de Contas se diferenciam dos processos administrativos comuns em virtude da própria natureza da função de fiscalização, havendo inclusive uma fase do processo de controle em que não há espaço para contraditório e ampla defesa.

Nas felizes lições do Conselheiro Valdecir Pascoal, a primeira fase da instrução processual receberia o nome de fase investigatória, guardando relação de proximidade com o inquérito policial e a sindicância, caracterizando-se pela coleta e cruzamento de dados oriundos de auditorias, inspeções, informações, e documentos, as quais culminam com a elaboração de relatório técnico, concluindo pela regularidade da gestão ou por sua irregularidade.

Após esse instante processual, inaugurar-se-ia a fase dialética a partir da qual os jurisdicionados têm acesso ao amplo direito de defesa e também ao contraditório. Antes, entretanto, como se viu, o procedimento é investigatório, não remanescem dúvidas.

Ao final, os resultados do julgamento são publicizados em Diário Eletrônico, com nomes completos e identidades reveladas, de modo tal a que se permita aos cidadãos, representados politicamente por aqueles gestores, que estejam atentos quanto à seleção dos próximos nomes dispostos a ocupar cargos políticos. Controle social, se reitera, sendo importante mencionar que na maior parte dos Tribunais de Contas os processos de controle são abertos, públicos e de fácil acesso ao cidadão comum.

Pois bem, em sendo investigativa a atividade, não se aplicaria a ela o controle dos dados estabelecidos pela Lei n.º 13.853 de 2018. Justamente porque se tem ali, nos processos de controle, de outro modo, o combate e repressão de infrações à ordem econômica e financeira. Nesse campo, mencione-se o artigo 34, inciso V c/c artigo 91, §1º, inciso II, ambos da Constituição da República, sem prejuízo da aplicação continuada das disposições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. As atividades dos Tribunais de Contas refletem assunto de Defesa Nacional, notadamente à intervenção Federal decorrente da calamidade das finanças públicas como consequência ao desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e, desta maneira, a Lei de Proteção aos dados pessoais, também por esse motivo, não se aplicaria aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios.

Essa parece ser a interpretação mais lógica a ser retirada de todo o conjunto normativo, sob pena de uma sistemática diversa da aqui apresentada significar,

reitere-se, a supressão de competências constitucionalmente asseguradas aos Tribunais de Contas e, de modo reflexo, sob pena de vir a traduzir a própria declaração de invalidade da norma (LGPD) que se pretenda aplicar.

## 5 INAPLICABILIDADE DA NORMA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DECORRENTE DA PONDERAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Finalmente, deve-se entender pelo afastamento da aplicabilidade da norma em relação aos Tribunais de Contas quando nos valem da *ponderação* entre princípios, notadamente entre os princípios da informação, expressão, comunicação e opinião e, de outro, o princípio da privacidade do indivíduo.

Nesse contexto, mencione-se que a Lei de Acesso à informação tem base no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República<sup>1</sup>, donde é direito de todos o contato e a recepção de dados que tenham interesse coletivo ou geral.

Do mesmo modo, o artigo 37, §3º, inciso II, da Norma das Normas, esclarece que a publicidade é princípio da Administração, cujo acesso aos registros e informações sobre atos administrativos tem idêntica garantia<sup>2</sup>. A própria Lei n.º 12.527 de 2011, previu em seu artigo 3º ser direito fundamental de acesso à informação a divulgação de informações de interesse público. Outrossim, o art. 8º, da mesma Lei, assevera ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

O objetivo do legislador foi possibilitar de maneira irrestrita o acesso aos gastos, além da verificação de condutas dos administradores com bens e dinheiros públicos. Sobre a constitucionalidade da divulgação de salários dos servidores, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal decidiu ser legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, quando assim se pronunciou:

1 XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

2 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII

“(…) Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37). No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.” (ARE 652.777/SP)

Na mesma ótica, o artigo 216, §2º<sup>3</sup>, permitiu a regulamentação da consulta aos dados e, de fato, o inciso X, do artigo 5º, da Constituição<sup>4</sup>, admitiu serem invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Ocorre que a última instância Judicial deste país, conforme visto acima, já realizou interpretação conforme a Constituição, de modo a asseverar que quando o agente público assume o exercício do cargo passa a ter seu campo de intimidade e privacidade reduzido de tal forma que, na maior parte das vezes, se confundem os limites de acesso aos dados.

A doutrina já seguia o mesmo raciocínio com relação ao próprio particular, desde o ano de 2008, asseverando que a informação invasiva da privacidade, quando preenchidos alguns requisitos, poderia ser adentrada, senão vejamos:

3 CF88 - Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

4 CF/88 - Art. 5, X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação

“A invasão de uma informação invasiva da privacidade deve ser admitida quando concorrerem os seguintes fatores: i) licitude da informação; ii) forma adequada de transmissão; e, iii) contribuição para o debate de interesse geral ou relevância para a formação da opinião pública, eixo em torno do qual gira o direito à informação. A divulgação de uma informação deve ser de interesse público, não apenas de ‘interesse do público’. Deve haver a necessidade de divulgar para esclarecer e a utilidade da divulgação, ‘que há de corresponder a interesses legítimos, distantes da curiosidade pura ou mórbida, afastados do mexerico ou do desejo de conhecer o que é dos outros, sem conteúdo ou serventia socialmente justificáveis.’” (NOVELINO, 2008, p. 272-273)

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal já indiciava distinção entre os conceitos de *dados em si considerados* e a própria *comunicação de dados*. Em linhas gerais, por meio dos Recursos Extraordinários n.º 219.780/PE, e n.º 418.416/SC, além do MS n.º 21.729, a Corte Superior esclareceu que o sigilo dos dados não era absoluto, sendo possível ao legislador infraconstitucional possibilitar a sua abertura.<sup>5</sup>

Conforme se observou de toda a exposição até aqui, foi exatamente por meio das Leis de Acesso à Informação, e da Política de Dados Abertos que se possibilitou essa disrupção. Estabeleceu-se, assim, dicotomia. Apenas a *comunicação* de dados estaria protegida pelo sigilo e pela intimidade do particular. Os *dados em si considerados* e os *resultados* obtidos com esses dados estariam fora da redoma de proteção do constituinte, sendo imperioso ponderar, no que toca à comunicação, que os dados oriundos de situações que de algum modo *têm zona de contato com atos administrativos* estão igualmente distantes dessa proteção.

Em suma, quando de interesse geral da sociedade, ou seja, quando presente um interesse público, aberta deve ser a informação até para que sobre ela se concentrem os esforços do controle social em auxílio aos próprios Tribunais de Contas.

Portanto, a Lei de Dados Pessoais não alcança as Instituições Constitucionais de Controle com base na ponderação de princípios dos quais não se pode afastar

5 STF – RE n.º 219.780/PE, rel. Min. Carlos Velloso (DJ 10.09.1999), voto do Min. Nelson Jobim: “Passa-se, aqui, que inciso XII não está tornando inviolável o dado da correspondência, da comunicação, do telegrama. Ele está proibindo a interceptação da comunicação dos dados, não dos resultados. Essa é a razão pela qual a única interceptação que se permite é a telefônica, por é a única a não deixar vestígios, ao passo que nas comunicações por correspondência telegráfica e de dados é proibida a interceptação porque os dados remanescem; eles não são rigorosamente sigilosos, dependem da interceptação interpretação infraconstitucional para poderem ser abertos.



e também com base no argumento de que ao escolher o contato com o serviço público a pessoa jurídica ou privada abdica, de certo modo, de parte de sua esfera privada.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, nem o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, tampouco a Lei n.º 13.709 de 2018 são capazes de proteger de modo absoluto os dados do particular, os quais devem ter acesso, tratamento e divulgação permitidos quando de algum modo guardem contato com a Administração Pública, conforme permissão infraconstitucional dada, por exemplo, pela Lei n.º 12.527 de 2011, nos termos da interpretação ratificada pelo Supremo Tribunal Federal junto ao julgamento do Recurso Extraordinário n.º 219.780/PE e diversos entendimentos que lhe seguiram posteriormente, inteligência que também corrobora a própria autorização contida no artigo 23, da Lei n.º 13.709/2018.

Além disso, importa insistir que a nova Lei de Proteção de Dados Pessoal deve ter sua importância reconhecida no que toca à regulamentação das atividades de tratamento de dados junto a) às *empresas privadas*; b) junto àqueles organismos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados; e c) também junto àqueles organismos públicos que não trabalhem com *investigação e repressão de infrações* que signifiquem interesse e proteção nacionais.

Considerando que os Tribunais de Contas do Brasil se encaixam justamente nessa última exceção, entende-se não deva ser permitida a aplicação da Lei de Proteção de Dados Pessoais em seu âmbito, sob pena de usurpação pelo legislador infraconstitucional das atribuições lhe endereçadas pelo Constituinte originário, fato que clarificaria flagrante inconstitucionalidade.

## REFERÊNCIAS

ANACOM – AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES. Legislação. Disponível em: <https://www.anacom.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BARBOSA, Manuel; PINTO, Alexandre; GOMES, Bruno. Barbosa, Manuel & Pinto, Alexandre & Gomes, Bruno. Generically extending anonymization algorithms to

deal with successive queries. IN: **ACM International Conference Proceeding Series**. 10.1145/2396761.2398440. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/235660729\\_Generically\\_extending\\_anonymization\\_algorithms\\_to\\_deal\\_with\\_successive\\_queries](https://www.researchgate.net/publication/235660729_Generically_extending_anonymization_algorithms_to_deal_with_successive_queries). Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 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**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2019. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Projeto de lei n. 4060/2012. **Projeto de Lei n. 4060**: tratamento e proteção de dados pessoais. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1663305&filename=](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1663305&filename=). Acesso em: 26 ago. 2019.

MEXICO. Decreto por el que se expide la ley general de protección de datos personales em posesión de sujetos obligados de 13 de diciembre de 2016. **Diario Oficial de la Federación - DOF**: Primera Sección, Ciudad de México, v. 760, n. 21, de 26 de enero de 2017, p. 69-105. Disponível em: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017). Acesso em: 26 ago. 2019.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.M.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). **Official Journal of the European Union** - JO L 119 de 4.5.2016, p. 43. Acesso em: 26 ago. 2019.

## **VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM SANTA CATARINA: UMA PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS PARA O FEMINICÍDIO ÍNTIMO**

### **DOMESTIC VIOLENCE IN SANTA CATARINA: A PREVENTIVE PUBLIC POLICIES PROPOSAL FOR INTIMATE FEMICIDE**

**ANTONIO FELIPE OLIVEIRA RODRIGUES\***

*Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas de Santa Catarina. Doutorando na Universidade Estadual de Santa Catarina. Mestre em Economia. Graduado em Ciências Econômicas.*

**Resumo:** O estudo teve por objetivo auxiliar o Tribunal de Contas de Santa Catarina na elaboração de propostas para o enfrentamento do feminicídio íntimo. Para tanto, foi feita revisão bibliográfica sobre o tema, além de uma análise descritiva com base nos boletins de ocorrência e a estimação do custo econômico deste crime para o estado e a sociedade. Estimou-se que o custo foi de R\$ 424,3 milhões entre 2011 a agosto de 2018. Esse valor deve ser encarado como um limite inferior para o prejuízo social que o feminicídio íntimo acarreta, uma vez que outros fatores decorrentes desse crime não foram calculados, como custos intangíveis motivados pela dor, sofrimento e traumas. Com base no estudo, a Corte de Contas apresentou treze ações para nove órgãos diferentes, gerando grande repercussão pública e sinalização das instituições de que as medidas elaboradas serão adotadas.

**Palavras-chave:** Feminicídio íntimo. Políticas públicas. Custo econômico.

**Abstract:** The study aimed to assist the Santa Catarina's Audit Court in the elaboration of proposals to face intimate femicide. To this end, a literature review on this subject was made, as well as a descriptive analysis based on police reports and estimation of the crimes economic cost for the state and society. It was estimated that the cost was R \$ 424.3 million between 2011 and August 2018. This amount should be viewed as a lower limit to the intimate femicide's social harm, since other factors resulting from this crime were not been calculated, such as intangible costs motivated by pain, suffering and trauma. Based on the study, the Audit Court presented thirteen actions for nine different public agencies, generating great public repercussions and signaling of the institutions that the elaborated measures will be adopted.

**Keywords:** Intimate femicide. Public policies. Economic cost.

\* [felipenosul@gmail.com](mailto:felipenosul@gmail.com)

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Maria, de 16 anos, foi assassinada com um tiro na cabeça pelo ex-namorado na sua própria casa em Blumenau, após ele não aceitar a separação. Helena, moradora de Joinville, foi esfaqueada até a morte pelo seu marido na frente da filha caçula de nove anos<sup>1</sup>. Esses são dois dos 353 casos de feminicídio íntimos que ocorreram no estado de 2011 a agosto de 2018, números que motivaram o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) a realizar um trabalho com o intuito de contribuir no debate sobre prevenção a violência contra a mulher, sobretudo em seu pior aspecto, que é o homicídio conjugal. O presente artigo tem o objetivo de apresentar a análise feita pelo corpo técnico da Corte de Contas, que subsidiou a Decisão Plenária nº 423/2019 (SANTA CATARINA, 2019). Nela foram estabelecidas políticas públicas de prevenção a morte cruel de mulheres a serem adotadas por nove diferentes instituições públicas do estado de Santa Catarina.

Os números da violência contra as mulheres é um problema nacional. De 2000 a 2017, o crime fatal atingiu mais de 82 mil mulheres, sendo que no último ano a taxa de feminicídio foi de 4,3 por 100 mil habitantes. Este número é seis vezes maior que na Europa, onde o índice não ultrapassa 0,7 por 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2012; CERQUEIRA et al., 2018). À semelhança de outros países da América Latina, o problema do feminicídio no Brasil está estreitamente ligado à violência conjugal: dentre as mulheres assassinadas, muitas morreram pela ação de pessoas com quem mantinham ou mantiveram um relacionamento afetivo. Esse fenômeno é conhecido como feminicídio íntimo, expressão utilizada internacionalmente para caracterizar mortes não acidentais de mulheres em âmbito familiar ocasionadas por seu parceiro ou alguém de convívio familiar.

No Brasil, o crime de feminicídio íntimo está previsto na Lei n. 13.104, de 09 de março de 2015 que alterou do art. 121 do Código Penal. O país é o 16º na América Latina a fazê-lo (GARCIA; SILVA, 2016). Esta Lei prevê o feminicídio como uma circunstância qualificadora do crime de homicídio. Embora a introdução da tipificação legal deste crime seja um passo importante para ter um efeito punitivo, a sua caracterização tem outros fatores importantes como chamar atenção para o fenômeno que acontece em território nacional; constituir uma categoria de análise para posterior investigação; e formulação de políticas de prevenção considerando as diferentes realidades vividas pelas mulheres nas regiões do Brasil.

1 Os nomes verdadeiros foram alterados, em respeito às vítimas e suas famílias.

Diante deste contexto, decidiu-se dividir o trabalho em três subtemas: levantamento das referências teóricas mais relevantes sobre feminicídio; análise descritiva dos dados disponíveis referentes a este tipo de crime; e estimação do custo para a sociedade decorrente do crime que interrompe a vida de mulheres precocemente. As três etapas são parte de um todo que auxilia em compreender o fenômeno da violência doméstica contra as mulheres, auxiliando na posterior tomada de decisão pelo TCE/SC.

## 2 FATORES QUE INFLUENCIAM O CRIME

Santa Catarina possui diversos indicadores econômicos e sociais entre os melhores do país, dentre eles, um índice de homicídio de mulheres inferior à média nacional (3,2 a cada 100 mil mulheres). No entanto, a situação se reverte quando considerado o feminicídio íntimo. Atualmente, o Estado possui o 5º maior índice de assassinatos de mulheres decorrentes de violência doméstica, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018. Pesquisadores tentam entender tal posição no ranking, haja vista que é esperada uma relação negativa entre número de feminicídios e nível educacional e renda, indicadores em que estado se destaca perante as outras unidades da federação.

Estudos realizados por Dantas-Berger e Giffin (2005) e Saffioti (1999) apresentam uma possível explicação para o elevado índice do Estado, que é a mudança de papéis tradicionais de gênero. Nas regiões de maior desenvolvimento econômico, como é o caso de Santa Catarina, as mulheres participam maciçamente da força de trabalho formal. Isto possibilitou uma mudança positiva na sociedade: a independência econômica feminina. Entretanto, esta nova realidade pode inicialmente gerar conflitos, pois alguns homens ao perderem o papel de provedor e de chefe de família reagem de modo agressivo, aumentando o número de situações de violência entre os gêneros, inclusive os casos fatais.

A violência doméstica não é um problema de causa única. Outros autores trouxeram contribuições para o tema, elencando demais fatores influenciadores deste crime. Saffioti (1999) e Carcedo (2002 e 2010) afirmam que a violência contra as mulheres é mais frequente em regiões onde as relações de gênero são rígidas e tradicionais, onde elas ocupam uma posição de subordinação na sociedade. Além destes, o autor constatou que em cenários em que há relações desiguais de poder entre os gêneros, permanecendo o domínio dos homens sobre as mulheres, há índices superiores de feminicídio.

Importante fator que motiva homicídios conjugais é a separação. Segundo Douglas e Dutton (2001), sentimentos de abandono, que podem ser retratados pelo ciúme e separação podem resultar em feminicídio. Complementarmente, Bifano (2012) afirma que a perda de quem ama pode ser vista pelo agressor como uma ameaça interna, e pode levar a um ato homicida contra a companheira. Martins-Borges, Girardi e Lodetti (2017) observaram que em 68% dos casos de homicídios domésticos, em Florianópolis, a vítima estava separada do agressor.

Diversos autores e organismos internacionais, como a Organização Mundial de Saúde, atentam para a violência conjugal como precursor do homicídio doméstico<sup>2</sup>. De acordo com Campbell et al. (2007 e 2009), as mulheres tem nove vezes mais chance de serem assassinadas por seus parceiros íntimos (atuais ou anteriores) do que por um estranho. Casos de agressão estão presentes entre 67% a 80% dos homicídios conjugais nos EUA, sendo o principal indicador de um futuro feminicídio. Isto reforça a importância de se promover mecanismos que inibam esta violência, como a Lei Maria da Penha.

A literatura também destaca o uso de álcool e drogas e a ausência de serviços públicos. O primeiro foi analisado em pesquisas realizadas por Bifano (2012), Dutton e Kerry (1999) e Martin-Borges (2010). Destaca-se que a droga e o álcool não são causadores da morte, mas atuam como desinibidores. Em relação à precariedade dos serviços públicos, Sagot (2005) afirma que a resposta inadequada dos órgãos públicos, seja em segurança pública, justiça ou assistência social, torna “normal” a violência contra a mulher, sobretudo, a que ocorre domesticamente. Isto é um problema principalmente nas cidades menores e no interior, onde a presença do Estado é insuficiente.

A extensa pesquisa sobre o referencial teórico é fundamental para os passos seguintes, haja vista que auxilia no entendimento do problema. Mais de 25 artigos acadêmicos, livros e relatórios foram utilizados para dar base ao trabalho. A compreensão dos diversos fatores que influenciam o feminicídio pode ser resumido pelo Quadro 1. Não se trata de uma lista exaustiva, ou seja, há outras variáveis correlacionadas que não estão inclusas, como a violência geral da sociedade, que consequentemente, acarreta em maior índice de feminicídio.

---

2 Entre os autores que apontam relação positiva entre agressão prévia e feminicídio estão Martins-Borges, Boeira-Lodetti e Girardi (2014), Bifano (2012) e Campbell et al. (2009).

### QUADRO 1 - FATORES QUE INFLUENCIAM O FEMINICÍDIO

Fator	Descrição
Tradicionalismo e subordinação	Em locais com relações desiguais de poder entre os gêneros, permanecendo o domínio dos homens sobre as mulheres, há índices superiores de feminicídio (SAFFIOTI, 1999; CARCEDO, 2002 e 2010).
Divórcio	A perda de quem ama pode ser vista pelo agressor como uma ameaça interna. Homicídios cometidos por homens têm como motivação principal sentimentos de abandono, que podem ser retratados pelo ciúme e separação (CAMPBELL et al., 2007; DOUGLAS; DUTTON, 2001; BIFANO (2012) e MARTINS-BORGES et al. (2017).
Serviço público precário	A resposta inadequada dos órgãos públicos, seja em segurança pública, justiça ou assistência social torna “normal” a violência contra a mulher. Isto é um problema principalmente nas cidades menores e no interior, onde a presença do Estado é insuficiente (SAGOT, 2005; PROTHROW-STITH; WEISSMAN, 1993).
Uso de álcool e drogas	A droga não é a causadora da morte, mas ela atua como desinibidora. Em cerca de um terço dos casos de feminicídio nos EUA e Canadá o agressor está sob efeito de álcool. (BIFANO, 2012; DUTTON e KERRY, 1999; e MARTINS-BORGES, 2010).
Violência doméstica	As mulheres têm nove vezes mais chance de serem assassinadas por seus parceiros íntimos (atuais ou anteriores) do que por estranhos. Agressões prévias estão presentes entre 67% a 80% dos homicídios conjugais nos EUA, sendo o principal indicador de um futuro feminicídio (CAMPBELL et al., 2009; LAGARDE et al., 2006 e GRANA, 2001).
Independência Feminina	Alguns homens, ao perderem o papel de provedor e de chefe de família, podem reagir de modo agressivo (DANTAS-BERGER; GIFFIN, 2005).

Fonte: Elaboração própria.

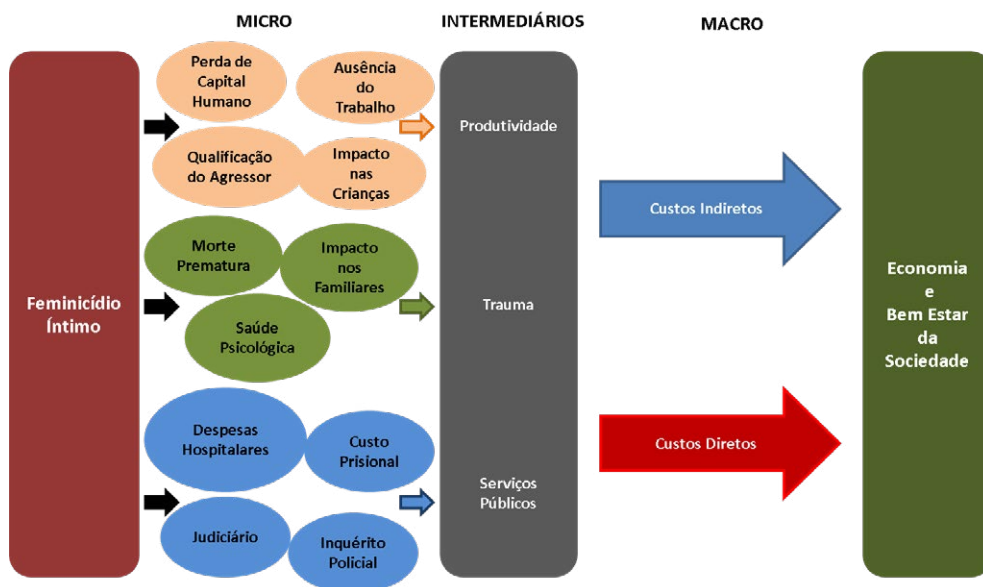
Portanto, diferentes estudos demonstram que há um perfil e/ou atitudes que são variáveis precursoras de violência doméstica e de um futuro feminicídio. Desta forma, é possível identificar situações que possuem maior risco de se tornar uma fatalidade. Cabe ao Estado reconhecer os fatores de risco que permeiam a violência doméstica, de modo a evitar que ela se torne um feminicídio íntimo. Justificativas socioeconômicas para que políticas de prevenção sejam adotadas imediatamente são várias, e elas serão apresentadas ao longo do presente artigo.

O impacto do feminicídio íntimo na economia e na sociedade foi estudado por Duvvury et al. (2013). Este crime influencia negativamente a atividade econômica,



gerando custos diretos e indiretos, o que reduz o bem-estar social para toda a coletividade. A Figura 1 apresenta visualmente esta estrutura conceitual, representando os vários intermédios de efeito do feminicídio íntimo, partindo do âmbito mais micro, que são as mulheres e crianças, agressores, familiares, entre outros, até a agregação desses efeitos no ambiente macro, subdivididos nas categorias custos diretos e indiretos do feminicídio. Quanto aos aspectos intermediários, eles estão separados em produtividade, trauma e serviços públicos. A produtividade está relacionada a redução na capacidade de trabalhar e poder contribuir para a sociedade. O trauma, por sua vez, representa o impacto sobre a saúde mental dos envolvidos, principalmente. Por último, os serviços públicos englobam setores no âmbito governamental afetados diretamente pelos casos de feminicídio, acarretando na necessidade de alocação de recursos nestas áreas em detrimento de outras.

**FIGURA 1 - DIAGRAMA CONCEITUAL DO ELO ENTRE FEMINICÍDIO E PERDA ECONÔMICA E DE BEM-ESTAR SOCIAL**



Fonte: Adaptado de Duvvury *et al.* (2012).

Sobre as variáveis micro consideradas no modelo, um breve comentário sobre cada uma delas é feito a seguir:

- **Perda de capital humano:** a morte prematura acarreta em perda de uma pessoa, muitas vezes jovem, apta a contribuir para a sociedade trabalhando por um longo período de tempo. O tempo de encarceramento do agressor também é considerado, pois parte deles não trabalha no presídio;
- **Qualificação do agressor:** o indivíduo responsável pelo feminicídio tem sua educação descontinuada e capacidade de aprender novas habilidades afetadas;
- **Ausência do trabalho:** a violência fatal da mulher causa maiores ausências do trabalho dos familiares e amigos próximos envolvidos. Não somente a frequência de faltas aumenta, como atrasos e redução da produtividade durante o trabalho;
- **Impacto nas crianças:** o feminicídio causa impacto nas gerações futuras, alterando seu comportamento, que dificulta a sua performance educacional. Há uma grande chance de este evento traumático reduzir a capacidade futura de formação do capital humano;
- **Morte prematura:** a perda de um ente terá efeitos traumáticos sobre aqueles que estão em volta, necessitando muitas vezes de tratamentos psicológicos longos;
- **Impacto nos familiares:** os parentes são afetados pelo crime, sejam eles familiares do agressor ou da vítima;
- **Saúde psicológica:** parentes e crianças são os principais traumatizados pela violência doméstica, necessitando de tratamentos. O agressor igualmente precisa de cuidados para que, uma vez cumprido a sentença criminal, possa conviver em sociedade sem voltar a cometer violência nas mulheres;
- **Despesas hospitalares:** as vítimas de feminicídio muitas vezes chegam debilitadas, mas com vida aos hospitais, de modo que há consideráveis despesas com saúde decorrentes deste crime;
- **Custo prisional:** por consequência do grave crime cometido, o agressor ficará em estabelecimento prisional por mais de uma década, criando uma despesa duradoura para o Estado;
- **Judiciário:** será aberto um processo jurídico criminal com a participação do Ministério Público e Defensoria. A tramitação envolve funcionários públicos de elevada qualificação, o que acarreta em um significativo gasto ao Estado;
- **Inquérito policial:** Antes da ação penal é realizado o inquérito policial, em que se coleta informações para verificar a materialidade e autoria do crime, gerando uma série de despesas à administração pública.

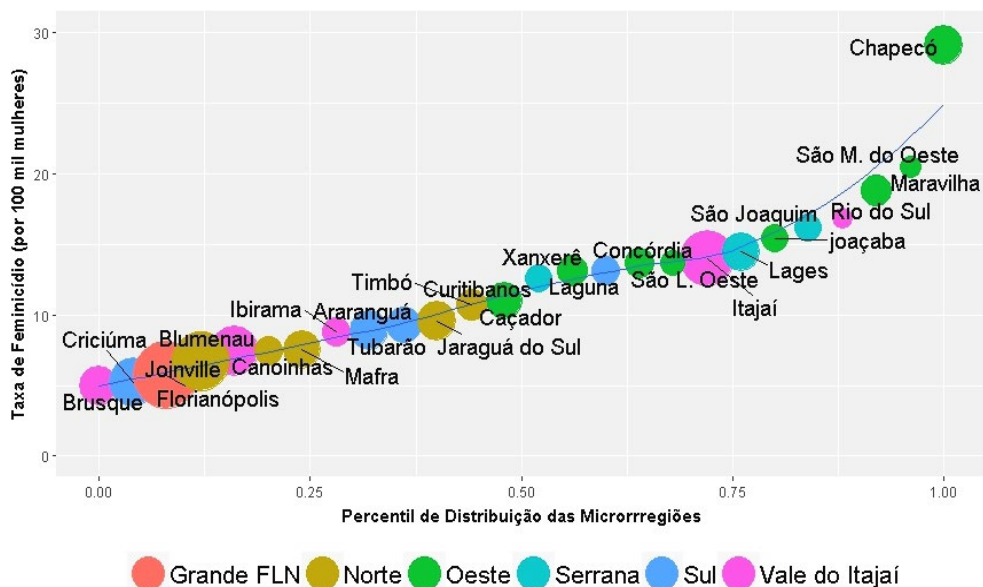
O diagrama, portanto, representa o elo existente entre o feminicídio íntimo e a perda de bem-estar para toda a sociedade. Cabe destacar que as variáveis de impacto na sociedade decorrentes do feminicídio íntimo podem ser maiores que as apresentadas. De qualquer modo, quantificar o impacto de cada uma dessas medidas na economia e sociedade é tarefa extremamente complexa. A dificuldade está tanto em se conseguir equacionar os custos envolvidos quanto isolar cada uma das variáveis, haja vista que muitas delas estão correlacionadas. Assim, o modelo conceitual deve ser considerado o ponto inicial da análise do custo envolvido com o feminicídio e, a partir dele, mensurar as variáveis e suas influências na redução do bem-estar da sociedade.

### **3 PERFIL DO FEMINICÍDIO ÍNTIMO EM SANTA CATARINA**

A análise descritiva sobre o crime no estado é fundamental para compreender suas particularidades, e assim, contribuir para que num futuro próximo a execução de políticas públicas de prevenção ao feminicídio íntimo possam ser realizadas. Dentre as informações levantadas, é importante destacar o perfil das vítimas, microrregião onde o crime ocorreu e o tipo de instrumento utilizado na execução. As vítimas possuíam idade média de 33,13 anos, com uma grande variância, indo de assassinato de bebês a morte de senhora de 80 anos. A concentração é de vítimas jovens, inferiores a 40 anos. O perfil étnico segue a proporção existente no estado. Pelos dados disponíveis não foi possível afirmar que há maior incidência deste crime em algum grupo étnico específico.

Quanto a escolaridade, há maior ocorrência do crime entre mulheres de baixa instrução, indo ao encontro dos resultados de trabalhos feitos por Campbell et al. (2003) e Garcia e Silva (2016). É possível que mulheres com menor tempo de escola tenham mais dificuldade em acessar medidas preventivas contra violência. Em relação as regiões do estado, o Oeste é a que apresenta o maior índice de feminicídio, tendo as três microrregiões com mais crimes contra a vida de mulheres. A Figura 2 demonstra como o feminicídio íntimo se comporta nas diferentes microrregiões:

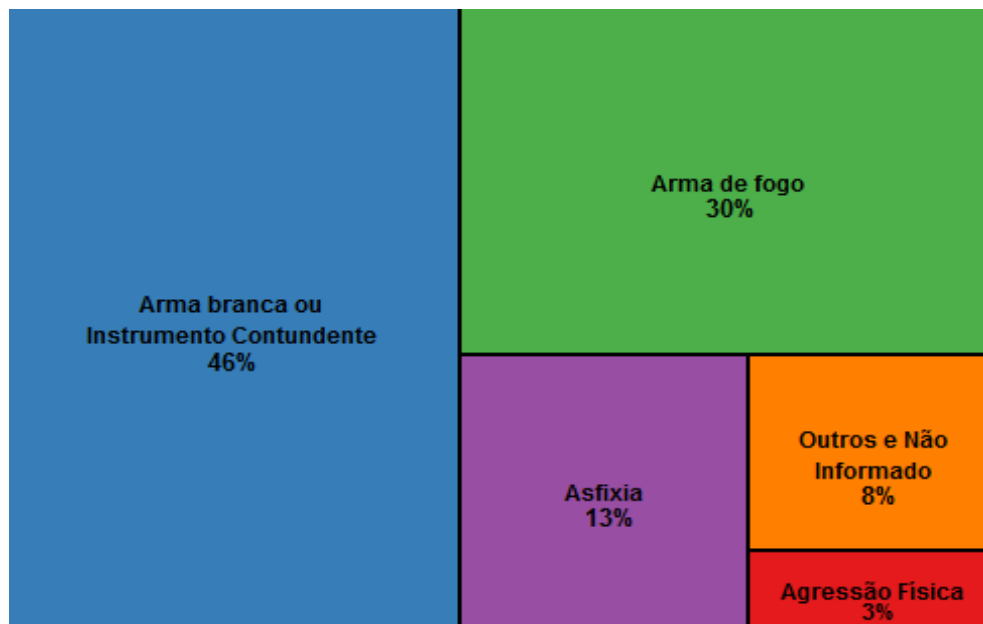
**FIGURA 2 - TAXA DE FEMINICÍDIO ÍNTIMO POR MICRORREGIÃO DO ESTADO (2011-2018)**



Fonte: Elaboração própria com dados da SSP/SC.

Uma possível explicação para a incidência deste tipo de crime na região Oeste é haver maior população rural. Nas áreas de Chapecó, São Miguel do Oeste e Maravilha, 20%, 45% e 42% dos feminicídios íntimos ocorreram em áreas rurais, respectivamente. A região Norte, onde se localizam as cidades de Joinville e Jaraguá do Sul, possui a menor população rural de Santa Catarina e registra o menor índice de feminicídio íntimo do Estado. A incidência de crimes desta categoria na área rural reforça o diagnóstico frequente entre especialistas de que se deve interiorizar os serviços públicos de proteção às mulheres.

A Figura 3 apresenta o instrumento usado na execução. Observa-se que em 62% dos casos, além de assassinar, o meio empregado é cruel, com o uso de armas brancas, asfixia da vítima ou por meio de agressões físicas que levam até a morte. O estudo publicado pelo Ministério da Justiça (2015) revela que o autor do feminicídio impõe grave sofrimento às vítimas, com prevalência de lesões no rosto, face ou em locais do corpo que representam a anatomia da mulher.

**FIGURA 3 - FORMA OU INSTRUMENTO UTILIZADO NA EXECUÇÃO DO FEMINICÍDIO ÍNTIMO**

Fonte: Elaboração própria com dados da SSP/SC.

Portanto, os dados criminais contribuem para delinear algumas características e padrões existentes do feminicídio íntimo. Tais informações são importantes para a maior efetividade de políticas públicas preventivas que o estado venha a executar. Em linhas gerais, os dados comprovam a necessidade de se conhecer as realidades locais e os aspectos que permeiam o feminicídio íntimo para, assim, formular respostas eficientes de prevenção.

#### 4 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

Diversos trabalhos têm sido feitos para se determinar o custo econômico do crime, sendo que as técnicas para estimar a perda com a violência estão em constante aperfeiçoamento. O presente estudo determina o custo econômico do feminicídio estimando o valor presente do capital humano perdido. A principal razão pela escolha deste método se dá pelo perfil de dados que foram obtidos na Secretaria de Segurança Pública do Estado (SSP/SC), além das informações extraídas do IBGE. Embora o foco sejam as vítimas, o custo de feminicídio pela ótica dos agressores também será avaliado, tendo em vista o tempo que eles

ficam fora do trabalho, encarcerados como consequência do crime, o que gera um importante custo ao Estado na forma de estrutura para a manutenção do sistema penitenciário.

A aproximação do custo econômico do feminicídio íntimo pelo cálculo do valor presente tem sido usada em diferentes trabalhos no Brasil e no exterior. No país, diversos estudos utilizando este método são realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual possui um departamento responsável por analisar a questão de gênero nacional. Foi por meio de seus funcionários junto com outros colaboradores que trabalhos estimando os custos da violência fatal e suas consequências foram feitos (CERQUEIRA *et al.*, 2007 e CARVALHO *et al.*, 2007), além de estudos sobre o impacto da violência sobre as mulheres nas diferentes regiões do país (GARCIA e SILVA, 2016). O Quadro 2 apresenta um resumo de alguns importantes trabalhos realizados que estimaram o custo total da violência doméstica:

#### QUADRO 2 - ESTIMATIVA DE CUSTOS DECORRENTES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM PAÍSES SELECIONADOS

Autor	País	Custo Medido	Estimativa	% do PIB
Access Economics (2004)	Austrália	Serviços Públicos Necessários e Custos Econômicos	\$8,1 bilhões/ano	1,2
Walby (2004)	Reino Unido	Serviços Públicos Necessários e Custos Econômicos, Pessoais e Emocionais	£23 bilhões	1,91
Orlando e Morrison (1999)	Nicaragua	Perda de Produtividade	\$29,5 milhões	1,6
	Chile	Perda de Produtividade	\$1,56 bilhões	2
Organização Mundial de Saúde (2007)	Brasil	Perda de Produtividade	12% das despesas com saúde	1,2
ICRW (2009)	Uganda	Gastos Privados com Saúde	\$5/pessoa	-
	Marrocos	Gastos Privados com Saúde	\$157/pessoa	-
Duvvury <i>et al.</i> (2012)	Vietnã	Perda de Produtividade e Gastos Privados com Saúde	\$2,5 bilhões	1,41

Fonte: Adaptado de Duvvury *et al.* (2012).

Geralmente as pesquisas são abrangentes e consideram qualquer tipo de violência doméstica e suas consequências. Já o presente estudo, por focar na violência fatal, se faz necessário o acesso a microdados das vítimas, bem como informações padronizadas do mercado de trabalho, que, quanto mais detalhados, mais próximo da realidade será o resultado. Como limitações desta técnica, estão: a obtenção de informações da população total de vítimas ou de uma amostra

significativa; os dados podem não ser coletados rotineiramente, o que dificulta a sua mensuração. Além disso, esta abordagem é capaz de estimar alguns custos da violência doméstica, mas não todos.

A SSP/SC mantém um sistema estruturado de informações sobre o crime, a vítima e o autor. Os feminicídios são tabulados em 27 colunas, cada uma com uma informação distinta. O TCE/SC solicitou os dados de 2011 a agosto de 2018, período que abrange um total de 353 crimes desta natureza contra a mulher. Em relação aos dados do IBGE, foram extraídas as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2015 a 2017 para se obter uma estimativa da média de renda do trabalho para homens e mulheres de Santa Catarina, de acordo com a sua idade. No caso das mulheres foi possível estimar também de acordo com a escolaridade, já para homens (os autores) as informações dos boletins de ocorrência eram limitadas.

Uma observação importante a ser feita com relação aos rendimentos captados pela PNADC Contínua é que, ao contrário do observado na PNAD tradicional, na qual se tem o rendimento de todas as fontes, a PNADC é restrita ao trabalho. Portanto, não se considera os rendimentos provenientes de aposentadorias, pensões, aluguéis, juros de aplicações financeiras e transferências governamentais. Esta restrição da fonte da renda é importante para os objetivos do trabalho, haja vista que é mensurado o custo social do feminicídio, tendo como métrica a ausência de contribuição à sociedade por meio do trabalho. Rendimentos provenientes de riqueza privada ou transferência de renda, embora sejam fundamentais para calcular a desigualdade, por exemplo, causariam distorções no resultado final.

Outra consideração sobre os dados da PNADC é que foram retirados todos os casos em que não havia declaração de renda (dados faltantes), o que é comum em trabalhos desta natureza. Feitas as ponderações, a renda informada foi segregada por escolaridade e idade, especificamente para o Estado de Santa Catarina, e foi calculada uma média para os valores coletados no PNAD de 2015 a 2017, corrigidas para valores de 2017. Com essas variáveis, estimou-se os parâmetros que serão usados para o cálculo da renda das vítimas de feminicídio por meio de uma regressão polinomial de segundo grau. A equação utilizada para os dados que forneciam informação de escolaridade é apresentada a seguir:

$$Renda\ Média_i = \beta_0 + \beta_1 Idade_i + \beta_2 (Idade_i)^2 + \beta_3 Escolaridade_i + \epsilon_i \quad (1)$$

Em que o subscrito  $i$  indica o grupo de indivíduos na amostra do PNAD que possuem mesma idade. Os betas representam os parâmetros que irão estimar a renda média de acordo com as variáveis explicativas “Idade”, de cada agrupamento, e “Escolaridade”, um conjunto de *dummies*<sup>3</sup> que representam o nível educação formal para cada grupo de indivíduos. Por fim,  $\varepsilon$  representa o termo de erro para cada observação. Em relação aos dados fornecidos pela SSP/SC sobre as vítimas, cuja informação de escolaridade não estava disponível, bem como para calcular a regressão do cálculo do custo econômico dos presos, em que o número de informações sobre o nível de escolaridade é limitado, optou-se por uma regressão sem a inclusão desta variável, conforme é demonstrado abaixo:

$$Renda\ Média_i = \beta_0 + \beta_1 Idade_i + \beta_2 (Idade_i)^2 + \varepsilon_i \quad (2)$$

O objetivo específico das estimações econométricas não é fornecer uma explicação precisa ou testar o poder preditivo das variáveis explicativas, mas sim de estimar a renda média de acordo com as informações disponíveis, com base nos últimos três anos da amostra do PNAD/IBGE. A finalidade, portanto, é construir uma estimativa confiável da perda de produtividade a valor presente para a economia.

Com os parâmetros obtidos para cada variável, tem-se, então, a renda estimada das vítimas de feminicídio íntimo caso a morte delas pudesse ser evitada. O valor da renda futura das vítimas é uma *proxy*<sup>4</sup> para a contribuição que essas mulheres dariam à sociedade, sobretudo no setor privado. De acordo com Mankiw (2009), o salário corresponde a produtividade marginal do trabalhador, portanto pode ser considerado o acréscimo de riqueza proveniente do esforço do indivíduo. Este valor é calculado tendo como base um horizonte temporal limitado à expectativa de vida feminina do estado de Santa Catarina, de 82 anos, trazido ao valor presente, e deduzido anualmente por uma taxa de desconto, dado que são benefícios que seriam obtidos no futuro, num horizonte superior a um ano.

Visto que um Real gasto hoje não equivale a um Real gasto daqui a 10 anos, estes benefícios econômicos perdidos pela interrupção da vida destas mulheres devem ser descontados a uma taxa para trazer ao valor atualizado. A maioria dos

3 Em estatística, *dummy* corresponde a uma variável numérica usada em análise de regressão para representar subgrupos da amostra de estudo.

4 Em termos econômicos, *proxy* significa uma variável que não é a que se procura trabalhar, pois esta não é mensurada, mas é uma excelente aproximação.



trabalhos consultados sobre custos do crime utilizaram um percentual que varia entre 2 e 3% por ano, optando-se pela taxa de desconto de maior valor para obter um resultado conservador no estudo.

Os parâmetros obtidos com as equações 1 e 2 serão utilizados para obter a perda de produção decorrente da morte precoce das mulheres, bem como a perda de produtividade dos autores do crime, por estarem em custódia do Estado. A ideia básica é que, para cada vítima de feminicídio íntimo, calcula-se o fluxo médio de renda do trabalho que ela teria caso continuasse viva nos próximos anos de sua vida. Considerou-se idade produtiva a partir dos 14 anos até idade de expectativa de vida da mulher catarinense, que é de 82 anos. Embora a diferença no resultado final seja mínima, decidiu-se por considerar a renda do trabalho mesmo durante o período de aposentadoria porque muitos idosos se mantêm na ativa, mesmo com um salário reduzido.

O fluxo médio de renda perdido para cada vítima de feminicídio dado pelas curvas salariais depende das características da pessoa, em termos de escolaridade e idade. O custo de produtividade referente a esse indivíduo específico é dado pelo valor presente desse fluxo de renda do trabalho. Por meio do somatório dos custos de produtividade individual de cada morte prematura pode-se estimar o custo de produtividade total para Santa Catarina das vítimas de feminicídio doméstico. A expressão geral para o valor presente líquido (VPL) da perda de capital humano é representada pela equação abaixo:

$$VPL_k = \sum_{x=D_k}^{T=82} \frac{R_{k,(x-D_k)}}{(1+d)^{(x-D_k)}}$$

A fórmula representa que a perda de capital humano da vítima  $k$  corresponde ao somatório da renda anual  $R$  não obtida pela sua morte precoce aos  $D$  anos de idade. O valor de  $x$  representa a idade que a vítima teria para cada ano seguinte até os 82 anos. Do valor da renda estimada anual é descontada a taxa de desconto  $d$ . O somatório do VPL de cada vítima de feminicídio doméstico corresponde a perda de capital humano resultante deste tipo de crime em Santa Catarina.

A equação (2) também foi utilizada para se calcular os demais custos decorrentes do feminicídio considerados no trabalho, o custo da perda de capital humano entre os homens durante o período de detenção e as despesas estaduais com o encarceramento. Para o primeiro, de acordo com o Tribunal de Justiça de

Santa Catarina (TJ/SC), o tempo médio de punição para os autores de feminicídio é de 15,4 anos, considerando o regime fechado e semiaberto. Este foi o período utilizado para se mensurar o VPL para cada autor de crime. Além disso, segundo informação da Secretaria de Justiça e Cidadania (SJC/SC), 61% dos presos trabalham em empresas conveniadas ou internamente na unidade prisional, colaborando com a manutenção e melhorias do estabelecimento. Embora parte deles receba um valor inferior a um salário mínimo pelo trabalho, considerou-se que eles igualmente contribuem com a sociedade. Portanto, estima-se que 39% dos encarcerados não realizam atividades laborais, sendo este percentual utilizado para mensuração da perda de capital humano.

Em relação às despesas com encarceramento, o valor do custo médio com cada detento no sistema prisional de Santa Catarina foi extraído do Relatório de Auditoria nº 12/527337 do TCE/SC, no qual se avaliou os presídios do Estado, tendo como um de seus resultados a despesa média mensal por preso de R\$ 2.536,98. Para o cálculo do custo carcerário total decorrente do feminicídio íntimo, o custo mensal é anualizado, trazido a valores de 2018, e calculado dentro do período estimado de encarceramento nos regimes fechados e semiaberto obtidos junto ao TJ/SC. A taxa de desconto de 3% é utilizada para trazer a valor presente o custo prisional total consequente dos crimes de feminicídio íntimo cometidos. Os resultados são apresentados na seção a seguir.

## 5 O CUSTO ECONÔMICO DO FEMINICÍDIO ÍNTIMO

As mortes por causas violentas compõem um quadro dramático no Brasil e, conseqüentemente, representam uma questão de primeira grandeza para as políticas públicas. Engloba nestas estatísticas as vítimas de feminicídio íntimo, questão que é particularmente grave à população de mulheres jovens entre 16 e 35 anos, cujos óbitos em Santa Catarina representaram 50,9% do total das mortes por este tipo de crime. Qual o custo econômico dessas mortes? Tendo como base o trabalho de Carvalho et al. (2007), metodologia semelhante foi utilizada para se estimar os custos para a sociedade catarinense da perda do capital humano, cujos resultados são descritos aqui.

Estimou-se três regressões, conforme as equações (1) e (2) descritas anteriormente. Duas das regressões são usadas para estimar a perda de capital humano derivada da morte das vítimas e uma utilizada para estimar o prejuízo

subsequente da não geração de riqueza de parte dos encarcerados. Os resultados das regressões podem ser observados no Quadro 3 abaixo:

**QUADRO 3 - RESULTADOS DAS REGRESSÕES ESTIMADAS**

	Variável dependente:		
	Renda Média		
	Mulheres (1)	Mulheres (2)	Homens (3)
Idade	<b>96,66***</b>	<b>139,83***</b>	<b>171,83***</b>
(Idade) <sup>2</sup>	<b>-0,98***</b>	<b>-1,51***</b>	<b>-1,63***</b>
Ensino Fundamental Incompleto (Dummy)	37,68		
Ensino Fundamental Completo (Dummy)	<b>387,32***</b>		
Ensino Médio Incompleto (Dummy)	<b>315,50***</b>		
Ensino Médio Completo (Dummy)	<b>666,23***</b>		
Ensino Superior Incompleto (Dummy)	<b>837,05***</b>		
Ensino Superior Completo (Dummy)	<b>2.213,39***</b>		
Intercepto (Constante)	<b>-935,20***</b>	<b>-955,56***</b>	<b>-1.292,72***</b>
Observações	400	67	61
R <sup>2</sup>	0,61	0,70	0,80
R <sup>2</sup> Ajustado	0,60	0,70	0,79
Erro Padrão Residual	628,18	335,63	350,00
Estatística F	76,50***	76,43***	113,04***
Nota:	* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01		

Fonte: Elaboração própria.

Os parâmetros estimados estão condizentes com o que se espera intuitivamente: à medida que se eleva o nível de escolaridade (*dummies*), maior é a renda pelo trabalho do indivíduo. Inclusive, o salto mais significativo acontece com obtenção do diploma de ensino superior, corroborando com a conjuntura de baixa escolaridade da sociedade, o que faz com que pessoas de maior qualificação

tenham salários bastante elevados quando comparado aos demais. Em relação aos parâmetros de idade, eles demonstram que há um ponto ótimo de renda do trabalho para o indivíduo, que ocorre na quarta década de vida.

A partir da sistematização empregada, obteve-se a estimativa do custo total de perda do capital humano decorrente do crime de feminicídio íntimo em R\$ 206,5 milhões, de 2011 a agosto de 2018, para Santa Catarina. Este número elevado é decorrente não só da quantidade de vítimas, mas por elas serem em sua maioria bastante jovens. Em relação aos autores do crime, a perda de capital humano com a detenção foi feita com base no tempo médio de pena em regime fechado ou semiaberto para quem comete crime de feminicídio, considerando somente a parcela que não participa de programas de emprego fornecidos pelo sistema prisional. A perda de capital humano decorrente do encarceramento dos autores dos crimes de feminicídio íntimo em Santa Catarina é de R\$ 65,5 milhões no período observado. Este valor é o prejuízo econômico para sociedade, resultante da ausência de contribuição das pessoas por meio da sua capacidade de trabalhar. Numa situação hipotética em que não houvesse acontecido os crimes de feminicídio íntimo, este custo seria zero.

Para as despesas com encarceramento, foram utilizadas informações de três órgãos: SSP/SC, TJ/SC e TCE/SC. Do primeiro, foi obtido a total de suspeitos do crime de feminicídio íntimo (n = 270), os quais não se pode denominar como autores antes de transitado e julgado a sentença condenatória. O TJ/SC foi responsável por informar a estimativa de tempo cumprindo os regimes fechado e semiaberto dos condenados por feminicídio. Por fim, junto ao TCE/SC obteve-se o custo médio mensal com cada detento no sistema prisional de Santa Catarina: R\$ 2.536,98. Com estes dados foi calculado o resultado de R\$ 140,9 milhões como o custo com detenção decorrente do feminicídio íntimo. Não haveria esta despesa pública caso a prevenção fosse bem-sucedida em evitar os assassinatos.

O encarceramento leva a outro tipo de despesa pública: o auxílio-reclusão. Este benefício constitucional garante aos dependentes da pessoa reclusa em regime fechado ou semiaberto uma remuneração de R\$ 1.319,18, aproximadamente. Há alguns condicionantes para se ter o direito, como ser contribuinte e a duração do benefício varia conforme a idade do dependente. Considerando a idade média dos autores de feminicídio (35,4 anos) e a Lei Federal nº 8.213/1991, atribuiu-se como sendo 10 anos o período em que a família dos detentos por feminicídio íntimo teriam para receber este benefício.

De acordo com as informações do Presídio do Complexo Penitenciário do Vale do Itajaí, dos presos por homicídio, 20,2% são beneficiários do auxílio-reclusão. Assim, com bases nos dados obtidos, R\$ 11,26 milhões é o custo econômico decorrente do benefício previdenciário auxílio-reclusão. Embora seja uma despesa da União, sua mensuração é válida considerando que, na possibilidade de a esfera federal elaborar uma política nacional efetiva de prevenção à violência de mulher e ao feminicídio, este seria um custo evitável. Portanto, o custo econômico total possível de se mensurar das 353 mortes decorrentes do feminicídio íntimo no Estado é representado no Quadro 4 a abaixo:

#### QUADRO 4- CUSTO ECONÔMICO TOTAL MENSURÁVEL RESULTANTE DO FEMINICÍDIO ÍNTIMO 2011-2018

Tipo de Custo	Valor (R\$)
Produtividade Homens	65.573.552,61
Produtividade Mulheres	206.583.604,74
Despesas Presídio	140.915.350,58
Seguridade Social	11.261.521,94
Total	R\$ 424.334.029,87

Fonte: Elaboração própria.

Houve, então, uma elevada perda econômica. Os casos de feminicídio íntimo de 2011 a agosto de 2018 em Santa Catarina acarretaram em um custo econômico superior a R\$ 424 milhões. Este valor possui grandeza ainda mais significativa se comparada com alguns números do Estado. Este crime acarretou em uma despesa quatro vezes superior ao gasto estadual de 2017 com assistência social. Corresponde também a metade das despesas com o Fundo Penitenciário, e 16% de tudo que foi despendido com segurança pública em 2017. Embora trate-se de questões distintas, é válido chamar atenção para que se priorize a elaboração de políticas públicas capazes de proteger vidas. Políticas públicas de prevenção, quando bem executadas, são capazes de evitar despesas superiores no futuro, como é o caso de feminicídio íntimo que, só de despesas com encarceramento, cria uma conta de R\$ 140 milhões para o Estado.

Cabe ressaltar novamente que este é o valor possível de ser calculado, mas que não denota o prejuízo todo decorrente destes crimes. Diversas partes do aparato estatal não foram mensuradas, tampouco a dor e trauma gerado nos familiares e futuras gerações. De acordo com a Figura 1, são onze aspectos principais que

resultam em perda econômica e de bem-estar social. Destes, o presente estudo foi capaz de mensurar quatro deles. Dentre os que não foi possível calcular, destacam-se as violências que antecedem o feminicídio: afastamentos do trabalho decorrentes das agressões físicas e psicológicas; traumas à família e filhos; gastos públicos para atendimento médico da violência e registros policiais. Há, ainda, os custos posteriores ao fato: despesas hospitalares para se tentar evitar a morte prematura; custos do judiciário; defensoria e Ministério Público com o processo penal; além de despesas com o inquérito policial. Todos esses custos não mensurados demonstram que R\$ 424 milhões é o piso inferior, o prejuízo decorrente do feminicídio íntimo é certamente maior.

Não se pode deixar de considerar o impacto nas crianças afetadas pelo feminicídio. O crime também traz consequências para a segunda geração. Segundo Duvvury et al. (2013), os custos envolvem o trauma decorrente do acontecimento, além da falta de orientação materna durante todo o período infantil. Essa situação tende a causar problemas comportamentais no nível educacional, despesas com aconselhamento, má nutrição infantil e morbidade, impacto na futura força de trabalho. Para mensuração do custo nas crianças é necessário um estudo longitudinal, de modo que se obtenham diversos dados do indivíduo ao longo do tempo. Impactos negativos semelhantes decorrentes do feminicídio podem ocorrer aos demais parentes próximos da vítima e do agressor.

## 5.1 A Decisão Plenária do Tribunal de Contas

O estudo realizado foi submetido ao Pleno do TCE/SC, o qual proferiu a Decisão nº 423/2019. Com base principalmente na Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), 14 medidas foram estabelecidas na forma de recomendação para nove diferentes instituições. São elas:

- À **Secretaria de Estado da Comunicação**, realização de ação publicitária com objetivo de reduzir a violência doméstica e o feminicídio por meio da divulgação dos serviços públicos disponíveis para proteção das vítimas e estímulos à denúncia;
- À **Assembleia Legislativa de Santa Catarina**, confira especial atenção à deliberação de matérias que tratem sobre violência doméstica;
- Ao **Ministério Público de Santa Catarina** e ao **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**, que executem fielmente o registro dos casos de violência e de feminicídio e que estes sejam publicados em portal da transparência;

- À **Secretaria de Estado da Segurança Pública**, que 1) avalie a adoção do dispositivo de georreferenciamento de prevenção à violência doméstica denominado “Botão do Pânico”; 2) capacite profissionais de segurança pública para tratar casos específicos de mulheres; 3) amplie trabalhos de prevenção à violência doméstica, como grupos de terapia, o projeto “Polícia Civil por Elas nas Escolas”, entre outros; 4) considere a elaboração de convênios com universidades para atuar na prevenção e estudos relacionados à violência doméstica; e 5) ampliar a divulgação dos dados sobre este tipo de crime em portal da transparência;
- Ao **Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Santa Catarina**, avalie a necessidade de capacitar os profissionais de saúde que atendem vítimas de violência doméstica;
- À **Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação**, aprecie a possibilidade de elaborar uma escala de avaliação objetiva do perigo de feminicídio para as mulheres vítimas de agressões físicas;
- Ao **Governador do Estado**, avalie periodicamente as políticas públicas adotadas para coibir a violência doméstica e intensifique o uso daquelas que demonstrarem bem-sucedidas;
- Ao **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, que considere os resultados do estudo para a execução de futuras auditorias no âmbito da segurança pública, feminicídio e violência doméstica.

Apesar de recente, as medidas propostas pelo TCE/SC têm tido desdobramentos positivos. Notícia veiculada recentemente afirma que a SSP/SC prevê o lançamento em 60 dias do aplicativo PM SC Cidadão, que deve contar com um botão do pânico para mulheres que estão em medida protetiva<sup>5</sup>. Em reunião, servidores do TJ/SC declararam que irão disponibilizar relatórios mensais com informações sobre as decisões judiciais relacionadas a violência doméstica no portal da transparência do órgão. A Corte de Contas incluiu em sua programação anual uma auditoria operacional junto às delegacias que atendem casos de violência doméstica. Por fim, e não menos importante, o estudo teve bastante repercussão na mídia. Ele serviu de base para uma série de três reportagens sobre feminicídio<sup>6</sup>, além de ter sido capa no jornal de maior veiculação do estado.

5 Notícia disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/casos-de-feminicidios-crescem-409-em-santa-catarina>.

6 Disponível em: <https://redeglobo.globo.com/sc/nsctv/noticia/confira-serie-do-jornal-do-almoco-sobre-feminicidio.ghtml>.

Embora a veiculação na mídia de trabalhos realizados pelos tribunais de contas não sejam um fim em si mesmo, a ampla divulgação faz parte do processo de sensibilização dos órgãos para que adotem as medidas com celeridade e da melhor forma possível. O conhecimento do estudo pela sociedade também é fundamental. Assim, fortalece o controle social sobre os serviços públicos prestados aos cidadãos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo mensurou alguns dos custos econômicos do feminicídio íntimo em Santa Catarina. Estima-se que entre 2011 a agosto de 2018 a perda para a sociedade foi de R\$ 424,3 milhões, o que representa um valor per capita de R\$ 60,60, ou seja, um prejuízo para cada habitante catarinense. Este montante deve ser encarado como um limite inferior para o custo social do feminicídio íntimo no estado, uma vez que outros fatores decorrentes desse crime não foram calculados, como: os custos com o sistema de justiça e policial; as despesas hospitalares; os custos intangíveis motivados por dor, sofrimento e medo; a perda de produtividade motivada por traumas e morbidade, entre tantos outros.

Os resultados do estudo representam a magnitude do problema social da violência doméstica no Brasil. Tais cifras devem ser interpretadas como custos evitáveis, em face dos sinais que a violência doméstica traz. O feminicídio íntimo é, sobretudo, uma morte evitável em muitos casos. Ele não é uma fatalidade ou uma doença, em que não se pode alterar o curso das coisas. É possível com um sistema de prevenção e acolhimento nos casos de violência doméstica que se consiga reduzir significativamente os índices de feminicídio íntimo no Estado.

É importante ressaltar que feminicídio é apenas a parte visível consequente de um processo cumulativo de situações de agressão, que tendem ao agravamento até ter o seu desfecho extremo. Episódios de violência física e psicológica são comuns, sentimentos de posse e controle sobre a mulher, são fatores que devem ser considerados. A escalada da violência é uma característica presente no feminicídio íntimo e, portanto, cabe ao Estado prevenir a sua ocorrência, atuando antes que o homicídio possa acontecer. O presente estudo possui a limitação de não mensurar todos os custos econômicos que envolvem o feminicídio íntimo. Como sugestão para futuros trabalhos, é importante que os custos não calculados sejam acrescentados, de modo a se criar um cenário ainda mais próximo da realidade dos prejuízos



decorrentes desse tipo de crime à sociedade. É igualmente importante que estudos semelhantes sejam feitos em outros estados, inclusive replicado nacionalmente para se ter conhecimento dos custos econômicos do feminicídio íntimo em todo o Brasil.

A questão do feminicídio íntimo deve ocupar os palcos de debate da política e da mídia. Não se pode mais manter invisível este tipo cruel de violência e os graves prejuízos que ele traz à sociedade. Estado, mídia e sociedade precisam trabalhar em conjunto de modo a garantir que diferentes mecanismos impeçam que a violência doméstica aconteça. Apesar da situação atual ser preocupante, a mesma violência que traz o luto e o sofrimento potencializa, simultaneamente, resistências e alianças para combater esse mal. Portanto, o TCE/SC e demais cortes de contas devem continuar a cumprir o seu papel, apoiando medidas que reforcem a segurança das mulheres dentro de seus próprios lares, para que assim, num médio prazo, todas tenham o direito de viver sem medo.

## REFERÊNCIAS

BIFANO, A. H. Relacionamentos que matam: violência conjugal. In **Anais do II Seminário Internacional de Educação Intercultural**, Gênero e Movimentos Sociais, UFSC 2012.

BRAGA, Douglas. **PNADcIBGE**: Downloading, Reading and Analysing PNADc Microdata. R package version 0.4.3. 2018. Disponível em: <https://CRAN.Rproject.org/package=PNADcIBGE>. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 5 nov. 2018

BRASIL. Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1.º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, 10 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.340, de 7 de agosto de 2006** (Lei Maria da Penha). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos

termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma do Judiciário **A Violência Doméstica Fatal**: o problema do feminicídio íntimo no Brasil. Brasília: SRJ, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/tDDweW>. Acesso em 05 nov. 2018.

CAMPBELL J.C.; WEBSTER D.; KOZIOL-MCLAIN J.; BLOCK C.; et al. Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study. **Am J Public Health**, 2003. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1447915>. Acesso em: 23 out. 2018.

CAMPBELL JC, GLASS N, SHARPS PW, LAUGHON K, BLOOM T. Intimate partner homicide: review and implications of research and policy. **Trauma Violence Abuse**. 8(3):246-69. DOI:10.1177/1524838007303505. 2007.

CAMPBELL, J. C., WEBSTER, D. W., GLASS, N. The Danger Assessment: validation of a lethality risk assessment instrument for intimate partner femicide. **Journal of Interpersonal Violence**, 24(4), 653-674. 2009.

CARCEDO A, SAGOT M. Femicídio en Costa Rica: balance mortal. balance mortal. **Med Leg**, v. 19, n. 1, p. 5-16, 2002.

CARCEDO A, editor. **No olvidamos ni aceptamos**: Femicídio en Centroamérica, 2000-2006. San José: Asociación Centroamericana de Información y Acción; 2010.

CARVALHO, A. et al. **Custos das mortes por causas externas no Brasil**. Texto de Discussão 1268. Brasília: Ipea, 2007.

CERQUEIRA, D. et al. **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2018.

CERQUEIRA, D.; CARVALHO A.; LOBÃO W.; RODRIGUES R. Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. Brasília: **IPEA**, 2007.

DANTAS-BERGER, S., GIFFIN K. A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual? **Cadernos de Saúde Pública**, v, 21, n. 2, p. 417-425, 2005.

DOUGLAS, K.; DUTTON, D. Assessing the link between stalking and domestic violence. **Aggression and Violent Behavior** v. 6, n. 6, p. 519-546, 2001.

DUTTON, D.; KERRY, G. Modus operandi and personality disorder in incarcerated spousal killers. **International Journal of Law and Psychiatry**, 3-4(22), 287-299, 1999.

DUVVURY, N., CARNEY, P., MINH, N. H. Estimating the cost of domestic violence against women in Viet Nam. **UN Women**. Hanoi, 2012.

DUVVURY, N., CALLAN, A., CARNEY, P., e RAGHAVENDRA, S. Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development. **Women's Voice, Agency, & Participation Research Series**, 2013, n.3. The World Bank, Washington D.C., 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <https://goo.gl/x4n7NE>. Acesso em: 13 jul. 2019.

GARCIA, L. P.; SILVA, G. D. M. Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013). Texto de Discussão 1268. Brasília: **Ipea**, 2016.

GRANA S. Sociostrutural Considerations of Domestic Femicide. **Journal of Family Violence**. 16(4):421-35. 2001.

LAGARDE, M.; RUSSELL, D.; HAMES, H. (orgs.). **Feminicidio**: una perspectiva global, México, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, 2006.

LEITE, Leandro. Informativo da SJC/SC [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por felipero@tce.sc.gov.br em 18 set. 2018.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009, p. 809.

MARTINS-BORGES, L. Ces hommes et ces femmes qui tuent. **Autopsie des homicides conjugaux**. Sarrebruck: Ed. Universitaires Européennes, 2010.

MARTINS-BORGES, L.; GIRARDI, J.; LODETTI, M. Homicídios conjugais na grande Florianópolis: notícias publicadas no diário catarinense. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, 12(1), São João del-Rei, 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Understanding and Addressing Violence Against Women Femicide**. Genebra: OMS; 2012.

PROTHROW-STITH D., WEISSMAN M. **Deadly Consequences**, HarperCollins, NewYork. 1993.

SAFFIOTI HIB. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 82-91, 1999.

SAGOT, M. The critical path of women affected by family violence in Latin America: case studies from 10 countries. **Violence Against Women** 11 (10): 1292\_/1318. 2005.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). Auditoria para levantar os principais aspectos do feminicídio em Santa Catarina, bem como seu custo para a sociedade. Decisão n. 423. Relator: Cons. Wilson Rogério Wan-Dall, 10 jun. 2019. **Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas de Santa Catarina**, Florianópolis, v. 10, n. 2703, 26 jun. 2019. p. 6-7. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2019-07-26.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). Auditoria Operacional para avaliar o sistema prisional do Estado de Santa Catarina. Decisão n. 5509. Relator: Aud. Gerson dos Santos Sicca, 8 dez. 2014. **Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas de Santa Catarina**, Florianópolis, v. 7, n. 1619, 19 dez. 2014, p. 8-9. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2014-12-19.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012**. atualização: Homicídios de mulheres no Brasil. Disponível em: <http://mapadaviolencia.org.br/>. Acesso em: 23 out. 2018.

## **AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS NO ESPÍRITO SANTO**

### **GOVERNANCE EVALUATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT PROCUREMENT IN ESPÍRITO SANTO**

**GUILHERME NUNES FERNANDES\***

*Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Advogado, Mestre em Administração com foco em Governança Pública e Professor da Escola de Contas do TCEES.*

**Resumo:** O objetivo deste estudo foi identificar como liderança, estratégia e controle se relacionam com a governança nas compras governamentais dos municípios do Espírito Santo. O campo de estudo contemplou 156 Prefeituras e Câmaras Municipais, cujos gestores responderam ao questionário de governança pública e gestão das aquisições. Por meio da técnica de análise de clusters, os órgãos públicos foram agrupados em três classes que apresentaram índices de governança baixo, médio e alto. Neste estudo foi identificado que as iniciativas relacionadas a liderança, estratégia e controle estão associadas à governança e podem influenciar no aperfeiçoamento das compras governamentais. Os resultados ressaltam a importância da escolha adequada dos líderes setoriais e ações de controle dos processos de compras públicas, visando induzir boas práticas e incentivar resultados expressivos nas compras governamentais.

**Palavras-chave:** Governança pública. Compras governamentais. Compras públicas. Licitação pública. Gastos públicos.

**Abstract:** The objective of this study was to identify how leadership, strategy and control relate to governance in government procurement in the municipalities of Espírito Santo. The study field included 156 City Halls and Municipal Chambers, whose managers answered the survey of public governance and acquisition management. Through the clusters analysis technique, public agencies were grouped into three classes that presented low, medium and high governance indices. In this study it was identified that initiatives related to leadership, strategy and control are associated with governance and may influence the improvement of government procurement. The results highlight the importance of the adequate choice of sectoral leaders and control actions of public procurement processes,

---

\* [guinifer@gmail.com](mailto:guinifer@gmail.com); [guilherme.nunes@tce.es.gov.br](mailto:guilherme.nunes@tce.es.gov.br)

aiming to induce good practices and encourage expressive results in government procurement.

**Keywords:** Public governance. Government procurement. Public procurement. Public bidding. Public spending.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo objetivou identificar como liderança, estratégia e controle se relacionam com a governança nas compras governamentais. A abordagem deste estudo encontra amparo nas perspectivas de que avaliações de governança pública representam uma inovação na análise do desenvolvimento governamental (OLIVEIRA; PISA, 2015) e que a modernização do sistema de compras é um requisito para a melhoria da qualidade dos gastos públicos (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

A justificativa deste estudo está relacionada com o aprimoramento dos diversos processos de compras governamentais, melhoria da qualidade das contratações e a modernização da gestão pública nacional. Considera-se que este estudo pode auxiliar órgãos de controle externo e interno na avaliação da cadeia de suprimentos públicos, privilegiando, assim, o controle dos gastos governamentais. Este tema é de particular importância no Brasil, que desperdiça cerca de 3,9% do Produto Interno Bruto (PIB) com gastos ineficientes, boa parte disso no processo de compras governamentais (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2018). Esta estimativa corrobora vários fatos observados na mídia, como a compra milionária de lagostas e vinhos (BRASIL, 2019), contratação de *personal trainers* para juízes (CIPRIANI, 2017) e desvios bilionários em obras que não trazem benefício social (LING, 2014; LEITE, 2017).

Estudos internacionais evidenciam que as ações relacionadas à governança pública têm forte relação causal com melhores resultados de desenvolvimento (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATON, 1999; GAYGISIZ, 2013) e são determinantes para a capacidade governamental de formular e implementar políticas sólidas (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2004). A qualidade da governança pública também é importante para o alcance da eficácia dos gastos governamentais (RAJKUMAR; SWAROOP, 2008), que por sua vez pode impulsionar o desenvolvimento socioeconômico (KAUFMANN; KRAAY, 2008) e o crescimento de um determinado Estado ou região (DIMITRI, 2013).

Mesmo diante da necessidade de sistemas administrativos dinâmicos, flexíveis e adaptados aos novos paradigmas, a gestão pública brasileira ainda adota estruturas rígidas (BATISTA; MALDONADO, 2008). Observa-se que as licitações exigem dos órgãos públicos transparência dos atos praticados e tratamento isonômico para as empresas licitantes (CUNHA; DUTRA; BINOTTO, 2016), o que invariavelmente impõe alto grau de formalismo para contratações governamentais de produtos e serviços (FARIA *et al.*, 2010). A referida rigidez da gestão pública parece incongruente com o cenário das compras governamentais brasileiras que varia historicamente entre 10% e 15% do PIB (SILVA; BARKI, 2012), montante que impacta diretamente a economia e o desenvolvimento da indústria doméstica (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2014).

No âmbito da nova gestão pública brasileira, a ausência ou a ineficiência de políticas de desenvolvimento da governança refletem negativamente na evolução das cidades, que por sua vez não possuem a adequada estrutura organizacional, diante de limitações de natureza técnica, financeira e de pessoal (RAMOS; VIEIRA, 2015). Ainda faltam esclarecimentos na esfera municipal acerca da importância dos indicadores de desempenho (RAMOS; VIEIRA, 2015), que são fundamentais para análise das compras governamentais, diante do papel significativo destes processos para a eficiência dos governos (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2014).

Para subsidiar este estudo foram utilizados os dados do Levantamento de Governança Pública e de Governança e Gestão das Aquisições (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015b) realizado no Espírito Santo, resultantes da tabulação de uma *survey* aplicada aos gestores municipais da região investigada. Os 2 questionários utilizados neste estudo abrangeram perguntas relacionadas ao processo de governança e gestão das compras governamentais. Com suporte na técnica de análise de *clusters* as Prefeituras e as Câmaras Municipais foram agrupadas em três classes que apresentaram índices de governança baixo, médio e alto. Observou-se nas Prefeituras que os índices liderança, estratégia e controle podem agregar mais valor às instituições que estão no *cluster* inferior da capacidade de governança, enquanto nas Câmaras Municipais o mesmo pode ocorrer nas entidades alocadas nos *clusters* inferior ou superior.

Este estudo indica que há uma tendência de associação positiva das variáveis de liderança, estratégia e controle com todos os tipos de variáveis de governança estudados nos municípios do Estado do Espírito Santo, o que contribuiu para o conhecimento acadêmico evidenciando uma possível influência das iniciativas de governança no aperfeiçoamento das compras governamentais.

Os resultados do estudo sugerem que as ações relacionadas a liderança e controle são estatisticamente significativas nos processos de compras governamentais. Estes fatos reforçam a necessidade de profissionalização dos setores administrativos, o que envolve a escolha adequada dos líderes dos processos de compras governamentais, assim como a elaboração de regulamentos e a implementação de ações para o controle das aquisições públicas.

No âmbito das entidades de controle da administração pública, este estudo reforça a necessidade da implantação de avaliações constantes das aquisições governamentais com enfoque na governança, objetivando a indução de boas práticas de liderança, estratégia e controle para o fomento de resultados mais expressivos nas compras públicas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Atualmente, percebe-se que a sociedade exige uma administração pública mais eficiente e focada em seus propósitos, o que tem levado os gestores públicos a buscar instrumentos de gestão modernos, transparentes e cientificamente reconhecidos como eficientes (BROWN; POTOSKI, 2006). É imprescindível que governos desenvolvam novas técnicas de controle para melhorar a qualidade da gestão (JOHNSTON; GIRTH, 2012) e o alcance de melhores resultados (GOH, 2012).

### 2.1 Governança Pública

A governança pública comporta diferentes significados e interpretações (SHAKYA, 2012), que culminam na definição clara das responsabilidades dos gestores públicos, prestação de contas, transparência dos diversos atos praticados, boa relação entre *stakeholders*, a gestão dos recursos e a entrega de resultados à sociedade (BARBOSA; FARIA, 2018).

O conceito de governança pública que respalda este estudo abrange uma perspectiva gerencial, que compreende “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014b, p. 5). No âmbito acadêmico, a governança pública pode ser compreendida como a



capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1264).

Na atualidade, a característica que mais se destaca na gestão pública é a prevalência do fenômeno da governança, que agrega de forma significativa os princípios e as diretrizes do modelo do pós-gerencialismo, com o objetivo de tornar governos melhor informados, mais flexíveis e mais inclusivos (CAVALCANTE, 2017). A governança pública requer a construção de estruturas e processos de trabalho próprios (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), com foco na estratégia e criação de valor público para atender as necessidades da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Marino *et al.* (2016), sustentam que o modelo de avaliação de governança mais difundido segundo a literatura está previsto nos Indicadores de Governança Mundial – *Worldwide Governance Indicators* (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATON, 1999). No estudo desenvolvido por Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), foi identificado que a melhoria da governança pública dos países afeta positivamente os resultados de desenvolvimento econômico, diante da constatação de maior renda per capita, menor mortalidade infantil e maior alfabetização, resultados que se alinham com o estudo de Bovaird e Löffler (2003), no sentido de que os componentes da boa governança privilegiam a melhoria nos resultados das políticas públicas.

Para Knack, Kugler e Manning (2003), a primeira geração de indicadores de governança pública auxiliou na conscientização do tema, contudo não promoveu reformas administrativas nos países. Bouckaert e Van de Walle (2003), consideram que a avaliação da governança pública por meio de medições de confiança e satisfação nos governos sofrem influências sociais e psicológicas, que fragilizam a análise dos dados coletados. Andrews (2008), ressalta que o quadro de boa governança pública gera tendência de isomorfismo e dualismo institucional, impedindo o progresso natural dos governos, diante da falta de estrutura teórica robusta. Thomas (2010), afirma que o trabalho ainda está em processo de construção, pois a teoria ainda não está bem desenvolvida, diante da dificuldade de elaboração da definição de boa governança na arena política.

No estudo realizado por Oliveira e Pisa (2015), foi idealizado o índice de avaliação da governança pública - iGovP, atrelado aos princípios da governança

pública, com o propósito de avaliar o grau de governança praticado nos estados brasileiros e distrito federal. O resultado deste estudo proporcionou aos gestores públicos estaduais oportunidades de melhoria quanto a efetividade de suas ações, como também apresentou um instrumento de autoavaliação do Estado e de controle social para os cidadãos. No âmbito do Tribunal de Contas da União (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015a) foi promovido um levantamento de governança e gestão das aquisições com organizações da Administração Pública Federal. As respostas do questionário foram utilizadas para elaborar o índice de governança em aquisições - iGovAquisições, que categorizou as organizações respondentes no estágio inicial, intermediário e de capacidade aprimorada de governança em aquisições.

Considera-se que a evolução da administração pública por meio da governança é fundamental para viabilizar políticas públicas (OLIVEIRA; PISA, 2015). Para tanto, é necessário que haja uma mudança no posicionamento estratégico dos setores de gerenciamento de contratações públicas, para que seja privilegiado o planejamento organizacional com foco na governança e na gestão das compras governamentais, privilegiando uma visão multidimensional para todo o ciclo das contratações estatais (TERRA, 2018). Neste sentido, a governança pode corroborar no âmbito das compras governamentais para o alcance de propósitos de contratações dos governos, de forma eficiente e produtiva na conversão de orçamentos públicos em resultados (SHAKYA, 2012).

## 2.2 Compras e Contratações Governamentais

Dada a importância das aquisições públicas, os países criaram um arcabouço jurídico para regulamentar as compras governamentais (RIBEIRO; INÁCIO, 2014). A legislação brasileira sobre contratações públicas fundamenta-se no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual estabelece o procedimento de licitação como obrigatório no âmbito das entidades públicas federais, estaduais, municipais e distritais, exceto em situações específicas regulamentadas na legislação. A Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) estabelece procedimentos de caráter geral relativos às licitações e contratos administrativos, para as demandas públicas de obras, serviços diversos, compras, alienações de bens móveis e imóveis, como também locações (SQUEFF, 2014).

O Estado, como consumidor de produtos e serviços, interfere no ritmo e no desenvolvimento econômico diante de definições políticas e estratégicas

(MOREIRA; VARGAS, 2009). Mesmo que as contratações públicas englobem diversas funções determinadas pelos governos, é indiscutível que uma utilização mais estruturada das potencialidades econômicas destas demandas pode oportunizar diversos objetivos vinculados ao processo de aperfeiçoamento da administração pública (SQUEFF, 2014).

Diante do seu caráter complexo e estratégico, o gerenciamento das contratações governamentais é objeto de discussão cada vez mais frequente no cenário público (TERRA, 2018), principalmente pela necessidade das contratações estatais alcançarem o *the best value for money* (DIMITRI, 2013). Entretanto, para que a administração pública brasileira alcance melhores resultados na qualidade dos gastos correntes com bens e serviços é necessário que ocorra a modernização da gestão da cadeia de suprimentos (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011). Implantar um novo modelo de compras públicas é necessário para modificar e mitigar a conjuntura de corrupção e ineficiência nas contratações governamentais, que induziram nos últimos tempos a maior atuação dos diversos órgãos de controle da administração pública (LAURINHO; DIAS; MATTOS, 2017), assim como a intensificação do uso da tecnologia da informação no âmbito das licitações (FARIA *et al.*, 2011).

Prepondera na administração pública a regra de aquisição pelo menor preço, na qual devem ser observadas a qualidade e a durabilidade dos produtos e serviços (JOHNSTON; GIRTH, 2012). O sucesso ou fracasso da área de suprimentos públicos depende da capacidade do gerenciamento de todo o processo, iniciando na fase de planejamento da contratação até chegar na fiscalização e pagamento dos valores contratados (BROWN; POTOSKI, 2003).

Neste sentido, surge a importância da discussão da eficiência, pois quanto menores forem os recursos utilizados e maiores os resultados alcançados, mais eficientes se tornam os processos (RODRIGUES, 2017). Na mesma linha de pensamento, o *Government Accountability Office* (2005) considera que uma função de aquisição pública bem-sucedida ocorre quando a eficiência e a eficácia são alcançadas em relação às missões da entidade, por meio da melhoria das especificações de suas demandas e gerenciamento dos fornecedores.

Com o propósito de alcançar melhores resultados institucionais, mesmo diante da escassez de recursos públicos, a governança das compras governamentais se mostra adequada para o cenário brasileiro, uma vez que engloba o

conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015a, p. 5).

### O mecanismo **liderança**

refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014b, p. 37).

#### **Hipótese 1: O mecanismo *Liderança* tem efeito positivo na governança das compras governamentais.**

A **estratégia** está relacionada com a

escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014b, p. 37).

#### **Hipótese 2: O mecanismo *Estratégia* tem efeito positivo na governança das compras governamentais.**

O mecanismo **controle** nas compras governamentais envolve as práticas do sistema de controle interno, auditoria interna, gestão de riscos, prestação de contas e responsabilização de agentes públicos (*accountability*), assim como a transparência nas organizações públicas (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014b).

#### **Hipótese 3: O mecanismo *Controle* tem efeito positivo na governança das compras governamentais.**

No que se refere às hipóteses deste estudo, espera-se que liderança, estratégia e controle afetem a governança nas compras governamentais, em todos os casos com sinal positivo.

TABELA 1 - VARIÁVEIS E SINAIS ESPERADOS PARA OS COEFICIENTES

Variável	Hipóteses	Modelo	Coefficientes
Liderança	Hipótese 1	todos	$\beta_1 > 0$
Estratégia	Hipótese 2	todos	$\beta_2 > 0$
Controle	Hipótese 3	todos	$\beta_3 > 0$

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

Neste estudo foi avaliada a governança nos processos de compras governamentais nos municípios do Estado do Espírito Santo, por meio dos questionários utilizados no Levantamento de Governança Pública e de Governança e Gestão das Aquisições (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014a). O referido levantamento adveio do Acordo de Cooperação Técnica promovido entre o Instituto Rui Barbosa, Tribunais de Contas do Brasil e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

O campo de estudo abrangeu os órgãos públicos municipais localizados no Estado do Espírito Santo, cuja população correspondeu a 156 unidades gestoras (78 Prefeituras e 78 Câmaras Municipais). Os dirigentes máximos das organizações participantes foram os respondentes da *survey*. A disponibilização do questionário de autoavaliação foi feita por meio de *link* de acesso pela ferramenta eletrônica *LimeSurvey*. Entre os dias 02/09/2014 e 13/11/2014 os gestores públicos responderam o questionário, conforme o gerenciamento nacional do referido levantamento. O total de respondentes correspondeu a 65 Prefeituras e 71 Câmaras Municipais. Destas, 1 Prefeitura e 4 Câmaras foram excluídas do levantamento de governança por terem respondido todas as perguntas com a mesma resposta. A lista final de respondentes foi incluída no Apêndice A.

Para a realização deste estudo foram utilizados dois tipos de questionários, sendo o questionário simplificado aplicado nos municípios com menos de 100.000 habitantes e o questionário completo nos municípios com quantitativo populacional maior do que acima informado. A versão simplificada foi composta por questões retiradas do questionário completo, onde a escolha dos itens

atendeu a critérios relacionados com simplicidade, relevância e aplicabilidade em organizações públicas de menor porte orçamentário e administrativo.

O conteúdo do questionário simplificado abrangeu 123 itens, os quais 62 tinham relação com o controle de governança pública e 61 relativos ao controle de governança e gestão das aquisições. O questionário completo englobou 233 itens, onde 138 estavam relacionados com o controle de governança pública e 95 envolveram o controle de governança e gestão das aquisições. A abrangência das perguntas do questionário completo também englobou o sistema de governança no mecanismo liderança; a estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional; a estratégia da governança das aquisições e o controle de gestão das aquisições (pessoas, planos, processos, informação e conhecimento).

Os questionários contemplaram questões objetivas, que permitiu ao respondente escolher apenas uma resposta entre sete possíveis: atende em grande parte ou totalmente (1), atende em parte (2), atende em menor parte (3), decidiu adotá-lo (4), não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo (5), não atende porque o custo-benefício é desfavorável (6) ou não atende e não deliberou a respeito (7). De forma adicional, utilizou-se o recurso da inclusão de questões condicionadas, que somente ficavam disponíveis ao respondente quando a resposta atribuída à questão correspondia a opção 1, 2 ou 3. As questões condicionadas corresponderam às seguintes indagações: este item está formalizado (8) e este item é periodicamente avaliado em auditoria (9). A atribuição de valores às respostas consta no Apêndice B e a comparação entre os questionários no Apêndice C.

Considerando que o problema de pesquisa está relacionado com a identificação de como liderança, estratégia e controle afetam a governança nas compras governamentais dos municípios do Estado do Espírito Santo, a análise de dados foi desenvolvida, inicialmente, por meio da técnica de análise de *cluster*, levando em consideração o aspecto exploratório deste método para encontrar uma estrutura subjacente ao conjunto de variáveis (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009). A técnica de análise de *cluster* consiste em agrupar um conjunto de objetos em dois ou mais grupos com base na similaridade destes em relação a um conjunto de variáveis estatísticas de agrupamento (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009, p. 436).

Este método de análise multivariada de dados permite agrupar elementos que tenham alta homogeneidade interna, dentro do agrupamento, como também alta

heterogeneidade externa, entre os agrupamentos (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009, p. 478). O método de agrupamento hierárquico de Ward com distância euclidiana quadrada foi escolhido pela tendência de formar agrupamentos de tamanhos aproximadamente iguais decorrente à minimização de variação interna entre os grupos (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009). Por meio da análise gráfica dos dendrogramas (Figuras 1 e 2) utilizou-se 3 *clusters* como regra de parada. A escolha por utilizar 3 agrupamentos adveio de outra avaliação de governança pública realizada pelo Tribunal de Contas da União, que separa as instituições avaliadas em 3 classes ou categorias (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015a).

Neste estudo foram utilizados o índice de gestão em aquisições – iGestAq; índice de governança em aquisições – iGovAq; índice de governança e gestão das aquisições simplificado – iGovGestAqSimpl; índice geral de governança simplificado – iGGs; índice de Liderança; índice de Estratégia e índice de Controle. A escala de variação dos índices está entre 0 e 1, com a intuição de que quanto mais próximo de 1 melhor é o índice.

O TCU (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015b) utilizou a técnica da análise fatorial para obter os valores (capacidades) em cada prática do questionário de governança pública e os mecanismos do questionário de governança e gestão das aquisições. As funções lineares estão descritas abaixo, onde ICs correspondem aos itens de controle.

$$iGovAq = f(ICsGovernançaAq)$$

$$iGestAq = f(ICsGestãoAq)$$

$$iGovGestAq = 50\% \times iGovAq + 50\% \times iGestAq$$

$$iGGs = f(ICsGG)$$

Os índices iGestAq, iGovAq, iGGs, Liderança, Estratégia e Controle medem situações distintas. Já o índice iGovGestAqSimpl contempla uma média dos índices iGestAq e iGovAq, tendo portando um caráter complementar de análise.

Após identificados os *clusters* das Prefeituras e Câmaras Municipais, uma análise adicional dos dados foi efetuada por meio de regressões lineares múltiplas, nas quais foram utilizados os modelos:

$$igest = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$igov = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$igovgest = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (3)$$

$$igg = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (4)$$

A técnica de regressão linear múltipla foi escolhida por permitir analisar as relações de dependência entre as variáveis liderança, estratégia e controle e os outros índices de governança e gestão, o que possibilitou avaliar os efeitos das variáveis nos *clusters* formados. O principal objetivo das regressões múltiplas é a possibilidade de prever as mudanças na variável dependente como resposta a mudanças nas variáveis independentes (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009). Tal fato contribuiu para a identificação das características que afetam a governança das compras governamentais nas Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado do Espírito Santo. O *software* estatístico STATA versão 14.0 foi utilizado para as duas técnicas de análise de dados deste estudo.

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

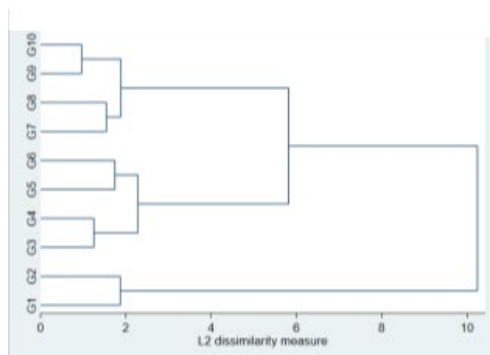
Como primeiro passo da análise dos dados, foi verificada a existência de *outliers* na amostra e com o resultado ficou evidenciado que os índices iGovAq, iGovGestAqSimpl, bem como iGGs possuíam *outliers*. Como técnica de correção, todas as variáveis foram “winsorizadas” com um corte de 1% em cada cauda. Mesmo após o processo de “winsorização” as variáveis iGovAq e iGovGestAqSimpl continuaram com *outliers*. Por questão de verificação, a “winsorização” feita a 1% em cada cauda foi substituída por outra com 2,5 % em cada cauda. Os resultados que são apresentados no presente trabalho são consistentes para os dois tipos de tratamento.

### 4.1 Análise de *clusters*

Para a base de dados das Prefeituras foi utilizada a técnica de análise de *clusters* com objetivo de segmentar os dados de acordo com suas semelhanças, o que resultou na formação de 3 agrupamentos, conforme pode se observar graficamente pelas Figuras 1 e 2 – Dendrogramas e Tabela 2.

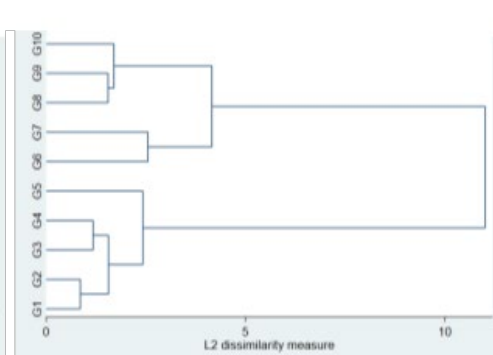


**FIGURA 1 - DENDROGRAMA DAS PREFEITURAS**



Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

**FIGURA 2 - DENDROGRAMA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**



Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

**TABELA 2 - CLUSTERS DAS PREFEITURAS E CÂMARAS**

Clusters	Prefeituras agrupadas*	Câmara agrupadas*
1 Métricas baixas de governança	68 73 74 80 87 89 90 93 95 96 99 100 103 105 107 110 113 115 116 120 121 123 127 128	1 2 3 5 6 7 9 10 12 15 17 19 20 22 23 27 31 33 35 39 41 43 45 48 49 50 54 55 56 59 62 64 65
2 Métricas médias de governança	69 71 76 77 79 82 83 84 85 86 88 91 92 94 97 102 104 106 108 109 111 112 117 118 125 129 130	4 8 11 13 16 21 24 26 28 30 36 38 40 44 51 57 58 61 67
3 Métricas altas de governança	70 72 75 78 81 99 101 114 119 122 124 126 131	14 18 25 29 32 34 37 42 46 47 52 53 60 63 66

Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

No que tange as Prefeituras o *cluster 1* agrupou 24 órgãos públicos (37,5%), *cluster 2* - 27 (42,19%) e o *cluster 3* - 13 (20,31%). Em relação as Câmaras Municipais o *cluster 1* agrupou 33 entidades públicas (49,25%), *cluster 2* - 19 (28,36%) e o *cluster 3* - 15 (22,39%).

Os dados se agruparam de forma que todos os índices de governança e gestão, assim como os índices de liderança, estratégia e controle caminharam em uma única direção, o que facilitou a interpretação dos tipos de grupos formados. O *cluster 1*, denominado de métricas baixas de governança, apresentou baixos índices de liderança, estratégia e controle, bem como baixos índices de governança e gestão. O *cluster 2*, nominado de métricas médias de governança, agrupou os órgãos públicos com valores medianos dos índices avaliados. O

*cluster 3*, denominado como métricas altas de governança, contemplou entidades governamentais com os maiores índices. Esta segmentação sugere uma tendência de associação positiva das variáveis avaliadas com o nível de governança, as quais podem ser verificadas nas médias constantes na Tabela 3.

Considera-se ponto relevante o nível de dispersão encontrado para as variáveis liderança, estratégia e controle nos diferentes *clusters*. É perceptível que no *cluster 1* os desvios padrão em relação à média destas métricas são ligeiramente superiores aos dos demais *clusters*, o que significa, em média, que quando se está em um nível baixo de liderança, estratégia e controle os respondentes são mais heterogêneos nestas variáveis quando comparados aos *clusters 2 e 3*.

**TABELA 3 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS PREFEITURAS POR CLUSTERS**

A tabela descreve as estatísticas descritivas por *clusters* das Prefeituras. Os três primeiros painéis se referem respectivamente as estatísticas descritivas dos *clusters 1, 2 e 3*, onde no último painel é apresentada a estatística descritiva geral.

Painel A: Estatística descritiva das Câmaras - Cluster 1								
	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	1º quartil	Mediana	3º quartil	Máximo
iGovAq	24	.1345833	.0960063	0	.035	.135	.21	.32
iGestAq	24	.29	.0821981	.11	.245	.28	.34	.46
iGovGestAq	24	.2116667	.0603372	.13	.16	.205	.26	.33
iGGs	24	.1866667	.0879064	.04	.13	.19	.265	.33
liderança	24	.1604167	.0116525	0	.04	.16	.28	.37
estratégia	24	.1329167	.0942928	0	.03	.13	.235	.29
controle	24	.2220833	.1153814	.02	.15	.205	.31	.44
Painel B: Estatística descritiva das Câmaras - Cluster 2								
iGovAq	27	.2648148	.1554737	.03	.15	.23	.38	.55
iGestAq	27	.5485185	.1421187	.35	.42	.53	.63	.94
iGovGestAq	27	.4103704	.1031236	.25	.33	.4	.47	.64
iGGs	27	.3585185	.1015913	.15	.28	.36	.46	.54
liderança	27	.3214815	.1550690	.13	.18	.29	.43	.7
estratégia	27	.3503704	.1978632	.02	.18	.33	.52	.73
controle	27	.3825926	.1196981	.18	.3	.39	.46	.64
Painel C: Estatística descritiva das Câmaras - Cluster 3								
iGovAq	13	.5307692	.2358835	.19	.35	.5	.74	.9
iGestAq	13	.7815385	.0977110	.52	.75	.8	.86	.89
iGovGestAq	13	.6615385	.1453069	.45	.56	.65	.78	.89
iGGs	13	.6153846	.1370897	.41	.47	.65	.75	.78
liderança	13	.5984615	.1899055	.27	.47	.6	.78	.82
estratégia	13	.4876923	.2780933	.02	.31	.46	.78	.9
controle	13	.7638462	.1575615	.35	.73	.79	.88	.91

Painel D: Estatística descritiva das Câmaras - Geral								
iGovAq	64	.27	.2120572	0	.12	.22	.37	.9
iGestAq	64	.4989063	.2162972	.11	.32	.455	.67	.94
iGovGestAq	64	.386875	.1929707	.13	.25	.34	.485	.89
iGGs	64	.34625	.1880772	.04	.21	.31	.46	.78
liderança	64	.3173437	.2178192	0	.155	.285	.43	.82
estratégia	64	.2967188	.2304657	0	.13	.25	.46	.9
controle	64	.3998438	.2345377	.02	.215	.35	.49	.91

Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

Quando analisadas as correlações das Prefeituras em diferentes *clusters*, pode se notar que a relação encontrada entre as variáveis sem a “clusterização” não se sustenta (Tabela 4). Pode se verificar que quando analisada de uma forma geral, liderança, estratégia e controle tem relação estatisticamente significativa e positiva com as variáveis iGovAq, iGestAq, iGovGestAqSimpl e iGGs.

Este resultado muda quando os *clusters* são analisados individualmente. No *cluster 1* liderança está associada apenas ao iGovAq, iGovGestAqSimpl e iGGs, não estando associado ao iGestAq. A estratégia está associada com as mesmas variáveis que liderança, estando o controle associado apenas com o iGGs. No *cluster 2* a relação de liderança com as variáveis iGovAq, iGestAq, iGovGestAqSimpl e iGGs permanece como no *cluster 1*, enquanto que estratégia está associada apenas com o iGGs e controle não tem relação com nenhuma variável de governança e gestão. Estes resultados se sustentam para o *cluster 3*, com a diferença que liderança não está associada ao iGGs.

De uma forma geral, pode se dizer que o *cluster* com as variáveis em nível baixo é aquele onde identifica-se os maiores índices de correlação de liderança, estratégia e controle com as demais variáveis de governança e gestão, o que permite sugerir que a relação encontrada sem a “clusterização” pode ter vindo dos resultados do *cluster 1*. Os resultados sugerem que os índices de governança e gestão em nível baixo são mais sensíveis a mudanças quando há choques nas variáveis de liderança, estratégia e controle quando estes também estão em nível baixo.

TABELA 4 - CORRELAÇÕES DAS PREFEITURAS POR CLUSTERS

A tabela descreve as correlações por *cluster's* das Prefeituras. Os três primeiros painéis se referem respectivamente às correlações dos *cluster's* 1, 2 e 3, onde no último painel é apresentada a correlação geral.

Painel A: Correlações das Prefeituras - Cluster 1							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	-0.0727	1					
iGovGestAq	0.5946*	0.6838*	1				
iGGs	0.6546*	0.268	0.6200*	1			
liderança	0.6170*	0.208	0.5385*	0.8817*	1		
estratégia	0.6761*	0.283	0.6235*	0.8772*	0.6560*	1	
controle	0.265	-0.341	0.0170	0.5061*	0.368	0.366	1
Painel B: Correlações das Prefeituras - Cluster 2							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	-0.0501	1					
iGovGestAq	0.7097*	0.6674*	1				
iGGs	0.5622*	-0.148	0.319	1			
liderança	0.8756*	-0.0847	0.5965*	0.5617*	1		
estratégia	0.196	-0.166	0.0305	0.8084*	0.224	1	
Controle	-0.116	-0.219	-0.241	0.223	-0.278	0.0178	1
Painel C: Correlações das Prefeituras - Cluster 3							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	0.481	1					
iGovGestAq	0.9518*	0.7264*	1				
iGGs	0.470	0.455	0.531	1			
liderança	0.7527*	0.155	0.6418*	0.534	1		
estratégia	-0.0834	0.312	0.0492	0.7376*	0.0686	1	
controle	0.395	0.298	0.407	0.344	0.163	-0.0198	1
Painel D: Correlações das Prefeituras - Geral							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	0.5957*	1					
iGovGestAq	0.8781*	0.9033*	1				
iGGs	0.7840*	0.7287*	0.8438*	1			
liderança	0.8847*	0.6257*	0.8360*	0.8487*	1		
estratégia	0.4561*	0.5178*	0.5448*	0.8205*	0.5403*	1	
controle	0.6388*	0.6538*	0.7272*	0.8011*	0.6326*	0.4903*	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

O mesmo procedimento de agrupamento foi efetuado para as Câmaras Municipais, as quais foram divididas em 3 diferentes *clusters*, com formação similar ao procedimento efetuado nas Prefeituras.

Conforme consta na Tabela 5, o *cluster 1* refletiu os níveis mais baixos de todas as variáveis, o *cluster 2* apresentou níveis médios e o *cluster 3* os níveis mais altos. Este resultado também sugere que níveis mais altos de liderança, estratégia e controle estão associados a maiores níveis de governança e gestão. A dispersão das variáveis de liderança, estratégia e controle, assim como nas Prefeituras, se mostrou mais alta também para o *cluster 1*.

**TABELA 5 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS CÂMARAS POR CLUSTERS**

A tabela descreve as estatísticas descritivas por clusters das Câmaras. Os três primeiros painéis se referem respectivamente às estatísticas descritivas dos clusters 1, 2 e 3, onde no último painel é apresentada a estatística descritiva geral.

Painel A: Estatística descritiva das Câmaras - Cluster 1								
	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	1º quartil	Mediana	3º quartil	Máximo
iGovAq	33	.1748485	.1180074	.02	.09	.14	.26	.42
iGestAq	33	.3382424	.1745664	.016	.25	.31	.46	.73
iGovGestAq	33	.2639394	.1044611	.11	.21	.27	.31	.57
iGGs	33	.2054545	.0886739	.04	.14	.21	.27	.38
liderança	33	.2342424	.1520591	0	.1	.2	.34	.58
estratégia	33	.1181818	.1013489	0	.01	.1	.21	.3
controle	33	.2363636	.1543296	.02	.12	.19	.3	.63
Painel B: Estatística descritiva das Câmaras - Cluster 2								
iGovAq	19	.3152632	.0940076	.15	.24	.32	.38	.52
iGestAq	19	.4710526	.0869799	.27	.42	.48	.5	.67
iGovGestAq	19	.3963158	.0485582	.31	.35	.39	.43	.49
iGGs	19	.4131579	.0648119	.31	.36	.4	.47	.52
liderança	19	.3731579	.1478758	.14	.24	.37	.49	.65
estratégia	19	.3363158	.1787055	.02	.18	.4	.46	.57
controle	19	.4857895	.2071853	.1	.26	.48	.63	.81
Painel C: Estatística descritiva das Câmaras - Cluster 3								
iGovAq	15	.5513333	.1523561	.25	.48	.53	.6	.89
iGestAq	15	.7253333	.1728280	.47	.59	.66	.88	.98
iGovGestAq	15	.6413333	.1335700	.48	.53	.59	.79	.89
iGGs	15	.576	.1047309	.32	.51	.6	.67	.72
liderança	15	.5266667	.1299267	.27	.39	.57	.62	.72
estratégia	15	.5073333	.2453414	0	.42	.52	.67	.9
controle	15	.6866667	.1355764	.45	.55	.71	.83	.86

Painel D: Estatística descritiva das Câmaras - Geral								
iGovAq	67	.2989552	.1906300	.02	.14	.27	.42	.89
iGestAq	67	.4625672	.2159065	.016	.3	.47	.57	.98
iGovGestAq	67	.3859701	.1789283	.11	.27	.36	.48	.89
iGGs	67	.3473134	.1745868	.04	.21	.34	.48	.72
liderança	67	.3391045	.1859597	0	.18	.35	.49	.72
estratégia	67	.2671642	.2281268	0	.06	.22	.43	.9
controle	67	.4079104	.2475366	.02	.19	.37	.62	.86

Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

Quando analisadas as Câmaras Municipais de uma maneira geral, pode se notar, assim como nas Prefeituras, que as variáveis liderança, estratégia e controle exercem um impacto positivo sobre todos os índices de governança e gestão (Tabela 6). No entanto, a forma como esta relação se sustenta nos diferentes *clusters* muda em relação ao observado nas Prefeituras.

Levando em consideração o *cluster 1*, a liderança exerce um impacto apenas no iGovAq e no iGGs, enquanto que estratégia e controle exercem impacto apenas no iGGs. No *cluster 2*, liderança e estratégia estão associadas apenas com o iGGs, enquanto controle não tem correlação com nenhuma das outras variáveis. No *cluster 3* os resultados são consistentes com o *cluster 1*, com exceção da variável *controle*, que não tem associação com iGGs. Pode se notar que os maiores números de associações constam nos *clusters 1* e *3*, indicando que pode haver maior sensibilidade da governança e gestão quando esta se encontra em um patamar baixo ou alto.

**TABELA 6 - CORRELAÇÕES DAS CÂMARAS POR CLUSTERS**

A tabela descreve as correlações por *cluster's* das Câmaras. Os três primeiros painéis se referem respectivamente às correlações dos *cluster's 1, 2 e 3*, onde no último painel é apresentada a correlação geral.

Painel A: Correlações das Prefeituras - Cluster 1							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	0.0963	1					
iGovGestAq	0.6005*	0.8432*	1				
iGGs	0.6078*	0.238	0.4686*	1			
liderança	0.6056*	0.0418	0.327	0.7821*	1		
estratégia	0.132	0.215	0.223	0.4580*	0.141	1	
controle	0.139	0.0961	0.115	0.4867*	0.161	-0.136	1

Painel B: Correlações das Câmaras - Cluster 2							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	-0.416	1					
iGovGestAq	0.5558*	0.5232*	1				
iGGs	0.235	-0.271	-0.0455	1			
liderança	0.375	-0.285	0.0597	0.6823*	1		
estratégia	0.379	-0.351	0.0105	0.7095*	0.6974*	1	
controle	-0.429	0.258	-0.150	-0.188	-0.5047*	-0.7516*	1

Painel C: Correlações das Câmaras - Cluster 3							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	0.355	1					
iGovGestAq	0.7791*	0.8620*	1				
iGGs	0.145	-0.0532	0.0464	1			
liderança	0.5325*	0.136	0.390	0.5144*	1		
estratégia	-0.0171	-0.264	-0.191	0.7587*	0.0990	1	
controle	-0.131	0.419	0.212	0.321	-0.243	0.131	1

Painel D: Correlações das Câmaras - Geral							
	iGovAq	iGestAq	iGovGestAq	iGGs	liderança	estratégia	controle
iGovAq	1						
iGestAq	0.6036*	1					
iGovGestAq	0.8770*	0.9096*	1				
iGGs	0.7871*	0.6314*	0.7787*	1			
liderança	0.7434*	0.4481*	0.6448*	0.8074*	1		
estratégia	0.5913*	0.4417*	0.5654*	0.8219*	0.6006*	1	
controle	0.5378*	0.6007*	0.6362*	0.7321*	0.3986*	0.3870*	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

## 4.2 Regressões

Serão apresentados na sequência os resultados das regressões (Tabela 7). Necessário esclarecer que os modelos foram estimados para a base de dados completa, englobando as Prefeituras e Câmaras Municipais. Para evitar viés do tipo de poder (poder executivo ou legislativo), foi adicionada uma variável *dummy* denominada “poderes”, que assume valor 1 para as Prefeituras e 0 para as Câmaras Municipais. Cada um dos quatro modelos foi estimado duas vezes,

primeiro com estimador de MQO, depois com TOBIT, em decorrência das variáveis dependentes estarem limitadas entre 0 e 1.

Para o índice de Gestão em Aquisições (iGestAq) as 3 variáveis estudadas (liderança, estratégia e controle) se mostram estatisticamente significativas para explicar esta variável, ressaltando o coeficiente positivo de todas elas, indicando que em média, Prefeituras e Câmaras Municipais com maiores índices de liderança, estratégia e controle apresentam maior índice de iGestAq.

Assim como para iGestAq, a variável liderança exerce impacto em todos os demais tipos de índices de governança e gestão, em todos os casos com sinal positivo. O mesmo ocorre para a variável de controle, no entanto para a variável estratégia não há significância quando a variável dependente se trata do índice de Governança em Aquisições (iGovAq).

Hipótese 1 - O mecanismo *Liderança* tem efeito positivo na governança das compras governamentais: **Suportada**.

Hipótese 2 - O mecanismo *Estratégia* tem efeito positivo na governança das compras governamentais: **Não suportada**.

Hipótese 3 - O mecanismo *Controle* tem efeito positivo na governança das compras governamentais: **Suportada**.

A variável poderes não apresentou significância estatística em todos os modelos, indicando que o fato do respondente do questionário ser gestor de Prefeitura ou Câmara Municipal não afeta nenhum índice avaliado neste estudo.

A Tabela 7 reporta os resultados dos modelos estimados:

$$igest = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$igov = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$igovgest = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (3)$$

$$igg = \beta_0 + \beta_1 liderança + \beta_2 estratégia + \beta_3 controle + \varepsilon_i \quad (4)$$

Cada um dos modelos foi estimado a partir de MQO e Tobit, como especificado em cada coluna. Embaixo de cada coeficiente, com parênteses, é reportado o valor da estatística t. Os coeficientes marcados com uma estrela (\*) são estatisticamente



significativos com 10% de significância, coeficientes marcados com duas estrelas (\*\*) são estatisticamente significativos com 5% de significância e coeficientes marcados com três estrelas (\*\*\*) são estatisticamente significativos com 1% de significância.

**TABELA 7 - MODELOS DE REGRESSÃO**

Variável	Dependente							
	iGestAq		iGovAq		iGovGestAqS		iGGs	
liderança	0.236*** (2.760)	0.236*** (2.680)	0.688*** (9.200)	0.692*** (11.25)	0.451*** (7.020)	0.451*** (7.690)	0.348*** (15.50)	0.348*** (18.71)
estratégia	0.152* (1.780)	0.152** (2.050)	0.0312 (0.510)	0.0346 (0.670)	0.0906 (1.440)	0.0906* (1.840)	0.346*** (15.99)	0.346*** (22.15)
controle	0.395*** (5.990)	0.395*** (5.830)	0.179*** (3.470)	0.181*** (3.830)	0.291*** (6.560)	0.291*** (6.470)	0.280*** (16.15)	0.280*** (19.64)
poderes	0.0402 (1.500)	0.0402 (1.460)	-0.0135 (-0.720)	-0.0157 (-0.820)	0.0104 (0.590)	0.0104 (0.570)	-0.00145 (-0.240)	-0.00145 (-0.250)
constante	0.181*** (5.860)	0.181*** (5.530)	-0.0158 (-0.690)	-0.0187 (-0.820)	0.0900*** (4.450)	0.0900*** (4.150)	0.0223*** (3.180)	0.0223*** (3.240)
Modelo	1	1	2	2	3	3	4	4
Observações	131	131	131	131	131	131	131	131
Estimador	MQO	Tobit	MQO	Tobit	MQO	Tobit	MQO	Tobit

Fonte: Elaborada pelo autor (2019)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública está relacionada com a capacidade dos gestores em identificar precisamente os objetivos governamentais, traçar estratégias efetivas e controlar as ações envolvidas para o alcance dos resultados esperados. No âmbito das compras públicas, a governança está correlacionada com o esforço institucional para o alcance de melhores resultados, cuja gestão operacional deve buscar nas aquisições a incorporação de valor à organização pública.

Aderente ao conceito de governança das aquisições públicas (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015a, p. 5), este estudo evidenciou que há uma tendência de associação positiva das variáveis de liderança, estratégia e controle com todos os tipos de variáveis de governança e gestão estudados. Os dados da pesquisa reforçam que os índices de liderança e controle são estatisticamente significativos na região investigada.

A relevância do índice liderança reforça a necessidade da correta identificação e escolha dos gestores que serão responsáveis pelos processos de coordenação, fiscalização e orientação das atividades relacionadas às compras públicas. O índice controle também é representativo, diante da necessidade de elaboração de regulamentos e implementação de ações no âmbito da administração pública para o monitoramento das aquisições governamentais.

O resultado destas iniciativas contribui para o conhecimento acadêmico pois ressalta a relevância da profissionalização dos setores que gerenciam compras públicas, evidenciando uma possível influência das iniciativas de governança no aperfeiçoamento das compras governamentais. Na mesma linha de raciocínio, as ações relacionadas à governança podem contribuir para a diminuição dos gastos ineficientes.

As implicações práticas deste estudo reforçam a necessidade de que a tríade liderança, estratégia e controle deve ser constantemente avaliada por entidades de controle externo e interno da administração pública, na perspectiva de incremento nos resultados das compras governamentais.

Como limitação desta pesquisa, identifica-se a avaliação da governança de compras governamentais restrita às entidades municipais do Estado do Espírito Santo. Outra limitação do estudo se refere ao caráter subjetivo do preenchimento do questionário. Considera-se oportuna a avaliação de governança de compras governamentais sob o aspecto de requisitos objetivos, por meio da aferição das informações prestadas, o que pode contribuir para outros parâmetros de análise.

Sugere-se, para pesquisas futuras, que a abordagem deste estudo seja replicada em municípios de outros estados brasileiros ou estrangeiros, entidades públicas estaduais e federais, assim como a utilização de outras metodologias, buscando alcançar perspectivas distintas de análise da influência da governança nos resultados das compras governamentais.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, M. The good governance agenda: beyond indicators without theory. **Oxford Development Studies**, v. 36, n. 4, p. 379-407, 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Melhores gastos para melhores vidas**: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. 2018.

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 17, n. 4, p. 129-147, 2018.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BOUCKAERT, G.; VAN DE WALLE, S. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 329-343, 2003.

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

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Senadores cobram explicações sobre licitação do STF para compra de lagostas e vinhos**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/03/senadores-cobram-explicacoes-sobre-licitacao-do-stf-para-compra-de-lagostas-e-vinhos>. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 6 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acordo de cooperação técnica para realização de levantamento de informações em governança pública e aquisições nas organizações estaduais e municipais**. 2014a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DD32346014DD3631FA11A85>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão das aquisições**: relatório referente ao Acórdão nº 2.622/2015, Plenário TC 025.068/2013-0. Brasília-DF: TCU, 2015a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-e-gestao-das-aquisicoes.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento sobre a governança pública em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal**: relatório referente ao Acórdão nº 1273/2015, Plenário TC 020.830/2014-9. Brasília-DF: TCU, 2015b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2014/resultados.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

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, 2014b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Contracting for management: assessing management capacity under alternative service delivery arrangements. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 25, n. 2, p. 323-346, Spring 2006.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Contract-management capacity in municipal and county governments. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 153-164, Mar./Apr. 2003.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, DF, 2017. (Texto para Discussão, 2319). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30733&catid=397&Itemid=424](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30733&catid=397&Itemid=424). Acesso em: 6 ago. 2018.

CIPRIANI, J. **De cama a bebida de luxo**: farra de licitações no Brasil beira o absurdo, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/21/internapolitica,893546/em-crise-farra-licitacoes-brasil-absurdo-cama-cadeira-e-bebida-luxo.shtml>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CUNHA, F. A.; DUTRA, A.; BINOTTO, M. Avaliação dos serviços de licitação para apoiar a gestão administrativa de órgão público municipal. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v. 4, n. 1, p. 90-111, set./dez. 2016.

DIMITRI, N. Best value for money in procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 13, n. 2, p. 149-175, 2013.

FARIA, E. R. *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FARIA, E. R. *et al.* Pregão eletrônico *versus* pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 16, n. 1, p. 47-61, jan./abr. 2011.

GAYGISIZ, E. How are cultural dimensions and governance quality related to socioeconomic development? **The Journal of Socio-Economics**, v. 47, p. 170-179, 2013.

GOH, S. C. Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. **Measuring Business Excellence**, v. 16, n. 1, p. 31-42, 2012.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Framework for assessing the acquisition function at Federal Agencies**. 2005. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/GAO-05-218G>. Acesso em: 10 ago. 2018.

HAIR JUNIOR *et al.* **Análise multivariada de dados**. São Paulo: Bookman, 2009.

JOHNSTON, J. M.; GIRTH, A. M. Government contracts and “managing the market” exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. **Administration & Society**, v. 44, n. 1, p. 3-29, 2012.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance matters. **World Bank Policy Research**. Washington, DC: World Bank, 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018. (Working Paper, 2196).

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Governance matters III: governance indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. **The World Bank Economic Review**, v. 18, n. 2, p. 253-287, 2004.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. Governance indicators: where are we, where should we be going? **The World Bank Research Observer**, v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

KNACK, S.; KUGLER, M.; MANNING, N. Second-generation governance indicators. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 345-364, 2003.

LAURINHO, I. S.; DIAS, L. N. S.; MATTOS, C. A. C. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017.

LEITE, A. Copa do Mundo da corrupção saqueou arenas construídas pelo Brasil. **Estadão**, 15 maio 2017. Disponível em: <https://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,copa-do-mundo-da-corrupcao-saqueou-arenas-construidas-pelo-brasil,70001781996>. Acesso em: 28 jun. 2019.

LING, A. Copa do Mundo: legado de destruição. **Mercado Popular**, 2014. Disponível em: <http://mercadopopular.org/2014/06/copa-do-mundo-legado-de-destruicao>. Acesso em: 28 jun. 2019.

MARINO, P. B. L. P. *et al.* Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 721-744, set./out. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 2, p. 35-43, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: does governance matter? **Journal of Development Economics**, v. 86, n. 1, p. 96-111, 2008.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. Matriz LIMPE: proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. **Tecnologias de Administração e Contabilidade**, v. 5, n. 1, p. 30-53, jan./jun. 2015.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JUNIOR, E. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 14, p. 265-287, dez. 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3816/1/Cadernos%20de%20Finan%c3%a7as%20P%c3%bablicas%20n.%2014%20Dez%202014.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

RODRIGUES, M. A. 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.

SHAKYA, R. K. Procurement governance framework: success to e-government procurement (E-GP) system implementation. *In*: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE (IPPC), 5., 2012., Seattle, United States. **Proceedings** [...]. Seattles, 2012.

SILVA, R. C., & BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2014. (Texto para Discussão,1922). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD1922.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2018.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 8 ago. 2018.

THOMAS, M. A. What do the worldwide governance indicators measure? **The European Journal of Development Research**, v. 22, n. 1, p. 31-54, 2010.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para o controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 401-433, mar./abr. 2011.

## APÊNDICE A - CÓDIGOS ATRIBUÍDOS AOS MUNICÍPIOS

Câmara		Prefeitura	
1	Água Doce do Norte	68	Água Doce do Norte
2	Águia Branca	69	Águia Branca
3	Alegre	70	Alegre
4	Alfredo Chaves	71	Alfredo Chaves
5	Alto Rio Novo	72	Alto Rio Novo
6	Anchieta	73	Anchieta
7	Apiacá	74	Aracruz
8	Aracruz	75	Atilio Vivácqua
9	Atilio Vivácqua	76	Baixo Guandú
10	Baixo Guandú	77	Barra de São Francisco
11	Barra de São Francisco	78	Boa Esperança
12	Boa Esperança	79	Bom Jesus do Norte
13	Bom Jesus do Norte	80	Brejetuba
14	Brejetuba	81	Cachoeiro de Itapemirim
15	Cachoeiro de Itapemirim	82	Cariacica
16	Castelo	83	Castelo
17	Colatina	84	Conceição da Barra
18	Conceição da Barra	85	Conceição do Castelo
19	Conceição do Castelo	86	Divino de São Lourenço
20	Domingos Martins	87	Dores do Rio Preto
21	Ecoporanga	88	Fundão
22	Fundão	89	Governador Lindenberg
23	Governador Lindenberg	90	Guaçuí
24	Guaçuí	91	Guarapari
25	Guarapari	92	Ibatiba
26	Ibatiba	93	Ibiraçu
27	Ibiraçu	94	Ibitirama
28	Ibitirama	95	Iconha
29	Iconha	96	Irupi
30	Irupi	97	Itarana
31	Itaguaçu	98	Jaguaré
32	Itapemirim	99	Jerônimo Monteiro
33	Itarana	100	João Neiva
34	Íluna	101	Linhares
35	Jaguaré	102	Marechal Floriano



Câmara		Prefeitura	
36	Jerônimo Monteiro	103	Marilândia
37	João Neiva	104	Mimoso do Sul
38	Laranja da Terra	105	Montanha
39	Linhares	106	Mucurici
40	Mantenópolis	107	Muniz Freire
41	Marechal Floriano	108	Muqui
42	Marilândia	109	Nova Venécia
43	Mimoso do Sul	110	Pancas
44	Montanha	111	Pedro Canário
45	Mucurici	112	Pinheiros
46	Muniz Freire	113	Piúma
47	Muqui	114	Rio Bananal
48	Pancas	115	Rio Novo do Sul
49	Pinheiros	116	Santa Leopoldina
50	Piúma	117	Santa Maria de Jetibá
51	Presidente Kennedy	118	Santa Teresa
52	Rio Novo do Sul	119	São Domingos do Norte
53	Santa Leopoldina	120	São Gabriel da Palha
54	Santa Teresa	121	São José do Calçado
55	São Domingos do Norte	122	São Mateus
56	São Gabriel da Palha	123	São Roque do Canaã
57	São José do Calçado	124	Serra
58	São Mateus	125	Sooretama
59	São Roque do Canaã	126	Vargem Alta
60	Serra	127	Venda Nova do Imigrante
61	Sooretama	128	Viana
62	Vargem Alta	129	Vila Pavão
63	Venda Nova do Imigrante	130	Vila Valério
64	Vila Pavão	131	Vila Velha
65	Vila Valério		
66	Vila Velha		
67	Vitória		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

## APÊNDICE B - VALORES ATRIBUÍDOS ÀS RESPOSTAS DOS QUESTIONÁRIOS

<b>Categoria de resposta</b>	<b>Resposta às perguntas condicionais</b>		<b>Estágio de governança</b>	<b>Valor atribuído</b>
Não atende e não deliberou a respeito	Não há	Não há	Inexistente	0
Decidiu adotá-lo	Não há	Não há		0,03
Atende em menor parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado	Insuficiente	0,07
Atende em menor parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,11
Atende em menor parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Iniciando	0,16
Atende em menor parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		0,21
Atende em parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,27
Atende em parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,33
Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Intermediária	0,4
Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		0,48
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,56
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,66
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Aprimorada	0,77
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado		1
Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há		1
Não atende porque o custo benefício é desfavorável	Não há	Não há		1

Fonte: Tribunal de Contas da União (2015b)

## APÊNDICE C - COMPARAÇÃO ENTRE OS QUESTIONÁRIOS COMPLETO E SIMPLIFICADO

<p>1 - MECANISMO: LIDERANÇA componente l1 - pessoas e competências componente l2 - princípios e comportamentos componente l3 - liderança organizacional componente l4 - sistema de governança</p> <p>2 - MECANISMO: ESTRATÉGIA componente e1 - relacionamento com partes interessadas componente e2 - estratégia organizacional componente e3 - alinhamento transorganizacional</p> <p>3 - MECANISMO CONTROLE componente c1 - gestão de riscos e controle interno componente c2 - auditoria interna componente c3 - accountability e transparência</p> <p>4 - MECANISMO: GOVERNANÇA DAS AQUISIÇÕES componente gal - liderança componente gae - estratégia componente gac - controle</p> <p>5 - MECANISMO: CONTROLE DE GESTÃO componente cgp e pessoas componente cgpr - processos</p> <p>6 - MECANISMO: CONTROLE DE GESTÃO DAS AQUISIÇÕES componente cgap e pessoas componente cgapl - planos componente cgapr - processos componente cgaic informação e conhecimento</p> <p>7 - MECANISMO: CONTROLE INTERNO EM NÍVEL DE ATIVIDADE NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES componente ciappro fase de planejamento - processo componente ciapt fase de planejamento - termo de referência componente ciapp fase de planejamento - participantes componente ciapc fase de planejamento - contrato componente ciapr fase de planejamento - registro de preço componente ciape fase de planejamento - edital componente cias fase de seleção do fornecedor componente ciag fase de gestão da aquisição</p>	<p>1 - MECANISMO: LIDERANÇA componente l1 - pessoas e competências componente l2 - princípios e comportamentos componente l3 - liderança organizacional</p> <p>2 - MECANISMO: ESTRATÉGIA componente e1 - relacionamento com as partes interessadas</p> <p>3 - MECANISMO: CONTROLE componente c1 - gestão de riscos e controle interno componente c2 - auditoria interna componente c3 - accountability e transparência</p> <p>4 - MECANISMO: GOVERNANÇA DAS AQUISIÇÕES componente gal - liderança componente gac - controle</p> <p>5 - MECANISMO: CONTROLE DA GESTÃO componente cgape - pessoas componente cgapl - planos componente cgapr - processos</p> <p>6 - MECANISMOS: CONTROLE INTERNO EM NÍVEL DE ATIVIDADE NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES componente ciappro fase de planejamento - processo componente ciapt fase de planejamento - termo de referência componente ciapp fase de planejamento - participantes componente ciapc fase de planejamento - contrato componente ciapr fase de planejamento - registro de preço componente ciape fase de planejamento - edital componente cias fase de seleção do fornecedor componente ciag fase de gestão da aquisição</p>
---	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

## A JURIMETRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

### JURIMETRICS AND COURTS OF ACCOUNTS

**JULIANA CRISTINA LUVIZOTTO\***

*Assessora de Controle Externo e Professora da Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Mestre e Doutora em Direito Administrativo.*

**GILSON PIQUERAS GARCIA\*\***

*Auditor de Controle Externo Engenheiro Civil e Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Mestre em Engenharia e Engenheiro Civil. Especialista em Administração.*

**Resumo:** O objeto deste trabalho é a aplicação da Jurimetria nos Tribunais de Contas. Jurimetria é a utilização de métodos quantitativos em Direito. O objetivo do estudo é demonstrar que o uso da Jurimetria pode levar os Tribunais de Contas a melhorar seu desempenho. A técnica usada no trabalho foi a pesquisa bibliográfica. O conceito de Jurimetria é apresentado, assim como suas características e vantagens. Em seguida, são apresentados casos de sucesso de aplicação, em outros órgãos, da Jurimetria no Brasil. A pesquisa bibliográfica resultou num único estudo, que aplica técnicas estatísticas aos dados da jurisprudência do TCU. Da análise do resultado conclui-se que a aplicação da Jurimetria pelos Tribunais de Contas provavelmente conduzirá à melhoria no seu desempenho, o que demonstra que a hipótese inicial é verdadeira. Conclui-se recomendando que os Tribunais de Contas passem a utilizar e a aplicar a Jurimetria.

**Palavras chave:** Jurimetria. Tribunais de Contas. Métodos Quantitativos. Tribunal de Contas da União. TCU.

**Abstract:** the object of this work is the application of Jurimetry in the Courts of Accounts. Jurimetry is the use of quantitative methods in law. The purpose of the study is to demonstrate that the use of Jurimetry can lead the Courts of Accounts to improve their performance. The technique used in the work was bibliographic research. The concept of Jurimetry is presented, as well as its characteristics and advantages. The following are cases of successful application in other organizations of Jurimetry in Brazil. The bibliographic research resulted in a single study, which applies statistical techniques to data from TCU jurisprudence. From the analysis of the result it is concluded that the application of Jurimetry by

\* [juliana.luvizotto@tcm.sp.gov.br](mailto:juliana.luvizotto@tcm.sp.gov.br); [cljuliana@gmail.com](mailto:cljuliana@gmail.com)

\*\* [gilson.garcia@tcm.sp.gov.br](mailto:gilson.garcia@tcm.sp.gov.br); [gilson.piqueras@gmail.com](mailto:gilson.piqueras@gmail.com)

the Courts of Accounts will probably lead to an improvement in their performance, which shows that the initial hypothesis is true. It concludes by recommending that the Courts of Auditors apply the Jurimetry.

**Keywords:** Jurimetry. Courts of Accounts. Quantitative Methods.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho é a Jurimetria. Jurimetria é a aplicação de métodos quantitativos ao Direito. A Economia, ciência social aplicada como o Direito, experimentou um enorme avanço com a introdução de métodos quantitativos (Econometria). O Direito pode, também, experimentar um grande avanço com o uso da Jurimetria. O objeto deste trabalho é a aplicação da Jurimetria aos Tribunais de Contas. A hipótese deste estudo é que o uso da Jurimetria traz maior economicidade, eficiência, eficácia e efetividade aos Tribunais de Contas, além de contribuir para a segurança jurídica e *accountability*. A metodologia usada neste trabalho é a pesquisa bibliográfica. Os objetivos deste trabalho são apresentar o conceito de Jurimetria, investigar a sua aplicação no Brasil e o seu emprego aos Tribunais de Contas. Este estudo se justifica na medida em que a sociedade tem cobrado uma melhor performance do sistema judiciário em geral e dos Tribunais de Contas, em particular.

## 2 O QUE É JURIMETRIA?

A atividade jurídica tem cada vez mais inclinado o seu olhar para a matemática. Conhecer os números virou uma estratégia processual para um bom advogado, que não pode mais ficar alheio à identificação de tendências decisórias para montar seu plano de atuação e argumentação.

A Jurimetria é a aplicação de técnicas quantitativas que são comuns à estatística ao Direito. Ela se vale de teorias probabilísticas para tentar explicar a frequência com que determinados eventos ocorrem no mundo jurídico. Seus resultados permitem não apenas o mapeamento das situações decorrentes da aplicação de normas jurídicas, mas também propiciam a identificação das variáveis que influenciam no aspecto decisório, revelando, conforme aplicada, o tempo estimado para a tomada de decisões, além dos resultados possíveis que serão adotados.

A Jurimetria viabiliza olhar o Direito por outro ângulo, ou seja, não pelo viés relativo ao que diz a lei ou a doutrina, quais são as hipóteses que são disciplinadas pela norma e quais são os exemplos dos pronunciamentos jurisprudenciais relativos à sua aplicação. Ela observa o fenômeno jurídico considerando os seus efeitos práticos para, então, produzido o mapeamento da situação pela qual o Direito vem sendo aplicado, permitir a intervenção dos seus operadores, afinal, ninguém transforma aquilo que ignora.

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

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

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

Ela consiste em instrumento diverso, com vistas a incentivar a transparência e a previsibilidade da atividade estatal, por meio da criação de um banco de

dados que proporcione acesso qualificado de informações decisórias pelos interessados, auxiliando no conhecimento de determinadas práticas deliberativas e proporcionando parâmetros mais claros para definir se continuam com suas atividades daquela forma ou se mudam de postura. Também pode colaborar, ainda, para a atuação dos próprios órgãos decisórios, oportunizando que dominem e levem em consideração os reflexos de seus julgados na hora de tomar certa medida.

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

### 3 A APLICAÇÃO DA JURIMETRIA NO BRASIL

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

Ao auxiliar a gerar dados quantitativos, ela pode ser utilizada em diversos âmbitos do trabalho jurídico, tanto para aqueles que atuam perante os tribunais, quanto para os gestores desses órgãos.

No Poder Judiciário, ela distingue quais são as tendências decisórias, identificando como tem sido aplicada a legislação na prática, permite realizar a avaliação dos impactos da atuação do Poder Judiciário em determinados assuntos.

Destaque-se que no âmbito dos tribunais, a formação de um banco de dados e o processamento das informações por meio da utilização da tecnologia tem possibilitado avaliar o desempenho de tribunais judiciais brasileiros. Desde 2004

o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publica relatórios denominados “Justiça em Números” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019), em que constam dados apurados sobre a prestação dos serviços judiciais, considerando, por exemplo, a avaliação da estrutura do Poder Judiciário, tanto em relação aos seus recursos financeiros quanto humanos, o grau de litigiosidade das diversas áreas jurídicas e o seu crescimento, o tempo médio para julgamento de processos, a produtividade, o grau de recorribilidade das decisões, o impacto da informatização no processo decisório, os gargalos para a finalização de determinadas ações judiciais, como as execuções fiscais, os índices de conciliação, o tempo de tramitação dos processos, as demandas mais recorrentes.

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

Exemplo interessante e particularmente sensível em que foi utilizada a Jurimetria refere-se às contribuições das pesquisas realizadas pela ABJ (Associação Brasileira de Jurimetria) para o aprimoramento do sistema de adoção no Brasil. A pesquisa possibilitou identificar os entraves legais, administrativos e judiciais relacionados aos processos judiciais de adoção, que culminou com um capítulo de propostas que poderiam ajudar na celeridade processual, no acompanhamento de crianças em risco e na melhora da estrutura das varas judiciais.

Entre outros achados, as evidências empíricas identificaram, por exemplo, o tempo médio dos processos para destituição do poder familiar e os entraves nele encontrados que desaceleravam o seu curso, como a demora decorrente da tentativa de esgotar os meios para a citação dos pais que, em geral, não apresentam endereços certos, não trabalhavam, entre outras dificuldades. A efetivação da garantia aos direitos à ampla defesa e a um devido processo legal dos pais “empurravam” a idade das crianças e, ao final, conduziam a uma faixa etária de quase “inadotabilidade” de crianças.

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



Uma das mais recentes alterações decorrentes de estudos baseados em estudos estatísticos aplicados ao Direito também resultou na criação da 1ª e 2ª varas empresariais e de conflitos relacionados à arbitragem pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Pelo estudo realizado pela ABJ e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo (2016), identificou-se que 30% dos processos empresariais distribuídos entre 2013 e 2016 foram subnotificados devido ao mau uso das tabelas processuais unificadas do CNJ (as tabelas processuais do CNJ, aplicadas ao Poder Judiciário, objetivam a padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processuais no âmbito da Justiça Estadual, Federal, do Trabalho e do Superior tribunal de Justiça, a serem empregadas em sistemas processuais. Elas permitem a coleta de dados estatísticos do Poder Judiciário), além de ter sido constatado que processos de direito empresarial tomam o dobro do tempo dos magistrados até serem concluídos e, por sua vez, processos de recuperação judicial tomam o triplo do tempo dos magistrados até serem concluídos. Essa pesquisa levou a Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal a propor a criação das varas especializadas, as quais, após um ano e meio de funcionamento, levaram a um aumento substancial de disputas distribuídas envolvendo, especialmente, questões empresariais. O aumento, equivalente a 84% em relação aos três anos anteriores, por razões lógicas, tornou-se um claro indicativo do sucesso das varas criadas e resultou do reconhecimento da qualidade das varas empresariais, tanto pelos advogados especializados quanto pelo mercado (CALÇAS; NUNES, 2019).

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

No âmbito do Poder Legislativo, a realização de análises de impacto dos atos normativos, viabiliza não apenas a realização de um juízo de previsibilidade sobre determinadas escolhas, mas também pode indicar se as normas criadas

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

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

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

O Ministério Público também tem utilizado a Jurimetria para análise de dados sobre delitos relacionados a tráfico de drogas e crimes contra a Administração Pública. Recentemente o Ministério Público do Estado de São Paulo renovou um convênio mantido com a Associação Brasileira de Jurimetria para aprofundar análises estatísticas sobre estes delitos, com vistas a identificar as razões, quando, de que forma e quem são as pessoas envolvidas na sua prática, as razões pelas quais eles ocorrem em determinada localidade, permitindo ao Promotor de Justiça atuar mediante outro paradigma, em conjunto com promotorias não

criminais e setores do Ministério Público. O estudo é particularmente interessante em função da Lei de Drogas n. 11.343 de 2006 não definir de forma clara o que é tráfico de drogas (artigo 33) e o que é porte de drogas (artigo 28), dificultando saber quando uma pessoa poderá ser processada pelo crime hediondo de tráfico ou não (CARVALHO, 2019). A análise jurimétrica da base de dados de ocorrências registradas pela Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo dos anos de 2012 a 2017 identificou divergências na classificação dos crimes feita por delegados e promotores de situações fáticas em que as pessoas foram apreendidas com a mesma quantidade de drogas. Essa constatação poderá subsidiar o Supremo Tribunal Federal a avaliar a constitucionalidade ou não do artigo 28 da Lei Antidrogas, de forma a estabelecer a clareza e a densidade normativa do dispositivo legal ou a sua forma adequada de interpretação, com vistas a evitar uma discricionariedade excessiva de delegados, promotores e magistrados para definir quem é o usuário e quem é o traficante (FALCÃO; FREITAS, 2019).

#### 4 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem um caráter exploratório e descritivo. A metodologia usada neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica sistemática. Nas bases Scielo, CAPES periódicos e Google acadêmico foi feita pesquisa usando as palavras *Jurimetria AND tribunais de contas* e *Jurimetria AND TCU*. Em função da base Scielo abranger periódicos, além do Brasil, de países da América Latina, Portugal e Espanha, onde estão situados a maioria dos Tribunais de Contas foram também pesquisadas as palavras *Jurimetria AND tribunales de cuentas*. Como os países de língua inglesa não adotam o modelo de Tribunais de Contas, mas Escritórios Nacionais de Auditoria, sem poder judicante, não foram pesquisadas palavras em língua inglesa. As bases Scielo e CAPES periódicos não apresentaram nenhum resultado para as pesquisas. A base Google acadêmico apresentou quatro resultados para a combinação *Jurimetria AND tribunais de contas* e 15 resultados para a combinação *Jurimetria AND TCU*. Destes resultados apenas um trabalho, presente nas duas combinações, atende aos propósitos deste estudo (OLIVEIRA, 2016).

#### 5 RESULTADO: A JURIMETRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Foi encontrado apenas um trabalho na literatura que trata da aplicação da Jurimetria aos Tribunais de Contas. Oliveira (2016) estudou as tomadas de contas

especiais (TCE) feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As TCEs podem ser instauradas quando ocorrem irregularidades na prestação de contas de gestores de recursos públicos, com a finalidade de esclarecer os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o prejuízo aos cofres públicos. O TCU é o responsável por julgar e aplicar as sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei Federal 8.443 de 1.992). A autora estuda os artigos 56 ao 61 que trata de multas e sanções, fazendo uso tanto da Estatística Descritiva quanto da Estatística Inferencial.

A autora selecionou duas amostras aleatórias de 371 nomes cada de uma lista 10.572 condenados pelo TCU no julgamento de contas irregulares. O tamanho da amostra foi calculado para assegurar um nível de confiança de 95% nas inferências estatísticas. O estudo foi dividido em duas partes. Na primeira foi usada a Estatística Descritiva para descrever as características gerais dos processos. Na segunda analisou-se relações entre variáveis usando Inferência estatística.

Na abordagem descritiva, a autora foca no artigo 16, inciso III, da referida lei, que se refere às irregularidades das contas, *in verbis*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.  
(BRASIL, 1992)

A Tabela 1 mostra as frequências absolutas e porcentagem por motivo de instauração do TCE para amostra 1. A Tabela 1 mostra que a alínea “c” é a maior

causa de instauração de TCEs com 28,6% dos casos. A alínea “b” vem logo atrás com 15,6% dos casos. A combinação das alíneas “a” e “c” corresponde a 14,0% dos casos. Pode-se observar que dos 13 motivos estudados apenas 3 representam 58,2% dos motivos de instauração de TCE, o que permite focar esforços para eliminar causas ou concentrar auditorias.

A Tabela 2 mostra a frequência absoluta e percentagem do cargo ou função do responsável pelas TCEs nas amostras 1 e 2. Pode-se observar da Tabela 2 que dos 10 cargos ou funções analisados, o Prefeito é responsável por 44,7% das TCEs na amostra 1 e por 41,2% das TCEs na 2. O trabalho de Jurimetria permite que o TCU concentre recursos de Auditoria na figura do Prefeito, aumentando a eficiência e efetividade de seu trabalho.

O trabalho apresenta diversas outras análises usando a estatística descritiva de modo a permitir o uso mais eficiente pelo TCU de seus recursos de Auditoria.

A Inferência Estatística foi usada para estudar relações entre variáveis, através de regressões lineares. Todos os resultados encontrados têm um nível de confiança de 95%.

Uma destas análises considerou como variável dependente a multa do artigo 57 e como variável independente o montante do débito. Para a amostra 1 foi encontrado um coeficiente de 40,4%, o que significa que 40,4% da multa prevista no artigo 57 é explicada pelo montante do débito.

Outra análise foi feita como variável dependente o valor da multa do artigo 57 e como variáveis independentes as alíneas (a, b, c ou d) que foram infringidas. Os resultados mostraram que para a amostra 2, 49,0% da multa é explicada pela alínea do artigo 57.

Isto permite aos operadores do direito e aos gestores públicos uma maior previsibilidade com relação às multas e sanções aplicadas pelo TCU, e podem e devem ter um valor didático e preventivo, desestimulando os gestores que infringem as referidas alíneas por má-fé ou estimulando uma busca de melhoria da qualidade de gestão por parte daqueles gestores que sofrem TCEs por desinformação.

**TABELA 1 - FREQUÊNCIAS ABSOLUTAS E PORCENTAGEM POR MOTIVO DE INSTAURAÇÃO DA TCE, AMOSTRA 1**

Motivo da Instauração da TCE	Frequência Absoluta	(%)
Falta de informação	8	2,2
Omissão no dever de prestar contas (alínea "a")	44	11,9
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (alínea "b")	58	15,6
Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico (alínea "c")	106	28,6
Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (alínea "d")	49	13,2
Omissão no dever de prestar contas e dano ao erário (alínea "a" e "c")	15	4,0
Omissão no dever de prestar contas e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea "a" e "d")	1	0,3
Prática de ato de gestão ilegal e Dano ao erário (alínea "b" e "c")	51	14,0
Prática de ato de gestão ilegal e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea "b" e "d")	11	3,0
Dano ao erário e Desfalque ou desvio (alínea "c" e "d")	12	3,2
Omissão no dever de prestar contas, Prática de ato de gestão ilegal e Dano ao erário (alínea "a", "b" e "c")	1	0,3
Omissão no dever de prestar contas, Dano ao erário e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea "a", "c" e "d")	1	0,3
Prática de ato de gestão ilegal, Dano ao erário e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea "b", "c" e "d")	6	1,6
Omissão no dever de presta contas, Prática de ato de gestão ilegal, Dano ao erário e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea "a", "b", "c" e "d")	1	0,3
<b>Total</b>	<b>371</b>	<b>100</b>

Fonte: Oliveira (2016, p. 80)

**TABELA 2 - FREQUÊNCIA ABSOLUTA E PORCENTAGEM DO CARGO OU FUNÇÃO DO RESPONSÁVEL PELAS TCES NAS AMOSTRAS 1 E 2**

Cargo ou Função do responsável	Amostra 1		Amostra 2	
	Frequência Absoluta	Porcentagem (%)	Frequência Absoluta	Porcentagem (%)
Falta de informação	52	14,0	49	13,2
Beneficiário de Fraude	1	0,3	0	0
Bolsista CNPQ ou CAPES	7	1,9	12	3,2
Funcionário	7	1,9	8	2,2
Gerente, Chefe ou Coordenador	23	6,2	34	9,2
Membro da Comissão de Licitação ou Fiscalização	12	3,2	20	5,4
Outros	13	3,5	16	4,3
Prefeito	166	44,7	153	41,2
Presidente ou Diretor	39	10,5	47	12,7
Secretário Estadual	5	1,3	6	1,6
Secretário Municipal	14	3,8	9	2,4
Servidor	25	6,7	13	3,5
Tesoureiro ou Contador	7	1,9	4	1,1
<b>Total</b>	<b>371</b>	<b>100</b>	<b>371</b>	<b>100</b>

Fonte: Oliveira (2016, p. 83)

A autora conclui defendendo que a Jurimetria pode auxiliar o TCU a melhorar a sua eficiência por poder planejar suas auditorias em função de matrizes de risco baseadas em dados quantitativos.

## 6 DISCUSSÃO

Apesar de a Jurimetria ser um campo do conhecimento relativamente novo, a literatura apresenta muitos casos de sucesso decorrentes de sua aplicação. A virada pragmática e estatística no Direito tem resultado em modificações precisas no gerenciamento de tribunais, avaliação de dados para formulação e modificação de atos normativos, identificação da forma pela qual as normas têm

sido aplicadas, reconhecimento de tendências decisórias nos tribunais, entre outras. No entanto, a pesquisa bibliográfica da Jurimetria aplicada aos Tribunais de Contas apresentou como resultado apenas um estudo. Este estudo mostrou que a aplicação da Jurimetria, ou seja, de métodos quantitativos, como o uso da Estatística aplicado a uma amostra de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) do TCU, além de possível, permite descrever o fenômeno, estimando proporções, por exemplo, de TCEs por inciso ou combinação de incisos infringidos, assim como de TCEs por cargo ou função do responsável, usando a Estatística Descritiva, com uma precisão de 95%.

O estudo comprovou, ainda, que é possível explicar a relação entre as variáveis do processo. O uso da Inferência Estatística indicou que é factível explicar o relacionamento entre variáveis dependentes e variáveis independentes. Foi analisado como o valor da multa (variável dependente) é explicado em função, por exemplo, do valor do montante do débito, ou da alínea infringida, com a mesma precisão de 95%.

Este estudo, apesar de único, demonstra, portanto, que a hipótese inicial, de que o uso da Jurimetria traz maior economicidade, eficiência, eficácia e efetividade aos Tribunais de Contas, é verdadeira.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato de a pesquisa bibliográfica apresentar um único estudo sobre o uso da Jurimetria nos Tribunais de Contas e deste estudo ter produzido uma riqueza de informações quantitativas, com enorme potencial de aplicação prática, no sentido de melhorar o desempenho do TCU conduz a algumas considerações. O mundo acadêmico, as associações de profissionais e os Tribunais de Contas devem passar a produzir estudos de Jurimetria a partir dos dados dos Tribunais de Contas. Considerando a grande quantidade de casos de sucesso resultantes da aplicação da Jurimetria em outras áreas, especialmente em tribunais judiciais que apresentam estrutura aproximada aos Tribunais de Contas, é muito provável que estes estudos produzam muita informação relevante a partir dos mencionados dados.

Estas informações relevantes produzidas pela Jurimetria devem ser usadas pelos Tribunais de Contas para aperfeiçoar seus processos, da mesma forma que fizeram outros órgãos mencionados neste estudo. Isto melhorará seu desempenho e colocará os Tribunais de Contas mais próximos do papel qual a Sociedade espera deles.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BECKER, D.; BRÍGIDO, J. P. **Ne le laissez pas profiler: a França e o seu ‘coup de grâce’ na Jurimetria**. JOTA, 16 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/ne-le-laissez-pas-profiler-a-franca-e-o-seu-coup-de-grace-na-Jurimetria-16062019#sdfootnote8sym>. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 21 ago. 2019.

CALÇAS, M. Q. P.; NUNES, M. G. **Um ano e meio das varas empresariais de São Paulo: uma iniciativa de sucesso**. JOTA, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/varas-empresariais-sucesso-05082019>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CARVALHO, M. A. **Sem lei que cite quantidades polícia dá destinos diversos a flagrados com droga**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 30 mar. 2019. Infográficos. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/cidades,sem-lei-que-cite-quantidades-policia-da-destinos-diversos-a-flagrados-com-droga,977293>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2018**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 21 ago. 2019.

FALCÃO, M. FREITAS, H. **Quantos gramas separam um usuário de drogas de um traficante?** JOTA, 30 maio 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/quantos-gramas-separam-um-usuario-de-drogas-de-um-traficante-30052019>. Acesso em: 23 ago. 2019.

LEITE, L. B. **O departamento jurídico e a jurimetria**. JOTA, 07 fev, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/departamentos-juridicos-2/o-departamento-juridico-e-Jurimetria-07022018>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **MPSP usará jurimetria para orientar combate a tráfico e delitos contra administração.** São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 12 jul. 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=20858130&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=20858130&id_grupo=118). Acesso em: 19 ago. 2019.

MORO, M. **A aplicação da jurimetria pela controladoria jurídica.** JOTA, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/carreira/a-aplicacao-da-Jurimetria-pela-controladoria-juridica-19082019>. Acesso em: 23 ago. 2019.

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

NUNES, M. G.; RAMOS, A. L. C. **Estratégias para um ordenamento jurídico mais inteligível, barato e eficaz.** JOTA, 4 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/estrategias-para-um-ordenamento-juridico-mais-inteligivel-barato-e-eficaz-04122018>. Acesso em: 21 ago. 2019.

NUNES, M. G.; PEREIRA, G. S. J. **Uso da jurimetria pode melhorar a qualidade das leis.** CONJUR, 13 jan. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jan-13/importancia-pesquisa-ato-legislar>. Acesso em: 23 ago. 2019.

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

## **GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O PROCESSO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NA COORDENADORIA DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCE-MG**

### **KNOWLEDGE MANAGEMENT IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION: THE KNOWLEDGE MANAGEMENT PROCESS AT THE COORDENADORIA DE AUDITORIA OPERACIONAL OF TCE-MG**

**JACQUELINE LOURES\***

*Especialista em Controle Externo da Gestão Pública Contemporânea pela PUC Minas.  
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.*

**LAURA DA FREIRIA ESTEVÃO TEIZEN\*\***

*Pós-graduanda em Controladoria pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.*

**Resumo:** Nesse trabalho analisamos um Processo de Gestão do Conhecimento aplicado à Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP) do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), tendo como principais enfoques: o gerenciamento (armazenamento/segurança), aplicação, a transferência, a colaboração e a atualização. Os procedimentos adotados foram a pesquisa documental e bibliográfica e o estudo de caso descrevendo a situação no contexto do TCEMG, podendo ser replicada a outras organizações públicas. O modelo apresentado incentiva o compartilhamento multidisciplinar, é inovador no sentido que cria conhecimento novo. A gestão do conhecimento no setor público brasileiro ainda é um assunto pouco explorado, objetiva o aumento da eficiência, da qualidade e da efetividade na administração pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão do Conhecimento. Boas Práticas em Gestão do Conhecimento.

**Abstract:** In this paper we analyze a Knowledge Management Process applied to the Operational Audit Coordination (CAOP) of the Minas Gerais State Court of Auditors (TCEMG), having as main approaches: the management (storage / security), application, transfer, collaboration and updating. The procedures

\* [louressa2001@yahoo.com.br](mailto:louressa2001@yahoo.com.br); [jloures@tce.mg.gov.br](mailto:jloures@tce.mg.gov.br)

\*\* [laurafteizein@gmail.com](mailto:laurafteizein@gmail.com)

adopted were the documentary and bibliographic research and the case study describing the situation in the context of TCEMG, which can be replicated to other public organizations. The model presented encourages multidisciplinary sharing, is innovative in the sense that it creates new knowledge. Knowledge management in the Brazilian public sector is still a little explored subject, aiming to increase efficiency, quality and effectiveness in public administration.

**Keywords:** Public Administration. Knowledge management. Best Practices in Knowledge Management.

## 1 INTRODUÇÃO

Para contextualização do tema Gestão do Conhecimento (GC) é necessário definir o que seriam esses termos em separado e depois qual é a sua aplicação em conjunto, para que, em segundo momento, possa definir sua aplicação às políticas públicas, ou ao setor público em olhar macro.

Gestão, pode ser definida como o efeito de administrar, dirigir ou gerenciar algo ou alguém, sob esta perspectiva é o efeito de cuidar, conhecer, conduzir políticas públicas.

Conhecimento, pode ser definido como o ato de compreender ou perceber por meio da razão ou da experiência, infere-se, então, que o conhecimento pode ser tácito ou explícito. Sob a perspectiva deste tema é o ato de compreensão das políticas públicas.

Unindo esses conceitos pode-se, por um raciocínio simples, compreender que gestão do conhecimento aplicada às políticas públicas é, conduzir e aplicar a experiência adquirida sobre políticas públicas da forma mais eficiente e efetiva possível.

Desde a antiguidade filósofos, sociólogos, pensadores detêm-se no estudo do conhecimento, em um vasto campo de livros pode-se encontrar as mais diversas abordagens sobre o tema “conhecimento”, a novidade, reside, portanto, na gestão e não a simples gestão, mas a gestão de algo que é em si próprio, intangível – o conhecimento.

Antes de adentrar o tema gestão do conhecimento, deve-se entender o processo de obtenção de conhecimento. Esse processo envolve a aprendizagem,

que no contexto deste trabalho, encontra-se na organização pública, sendo assim, trata-se de aprendizagem organizacional.

O processo de aprendizagem pode ser individual ou coletivo, e ambos têm seu valor dentro da organização. Aprendizado e conhecimento são faces da mesma moeda, onde a face da aprendizagem pode ser entendida como um processo de mudança, e o conhecimento, como a face conceitual da aprendizagem.

Assim, gerir o conhecimento organizacional, é gerir o que a organização aprende. E assim poder entender como o conhecimento é produzido, de qual maneira é gerenciado, como este conhecimento é aplicado na organização, como o conhecimento se dissemina entre as pessoas da organização e, por fim, como esse conhecimento é renovado e atualizado.

Entende-se gestão do conhecimento como a prática de agregar valor à informação e de distribuí-la. Refere-se a um conjunto de processos visando colaborar para a criação, captura e compartilhamento do conhecimento tácito e implícito entre as pessoas de uma organização.

O conhecimento é obtido ao se organizar e processar dados e informações que contribuam para um entendimento adequado de um evento ou situação, considerando uma análise apoiada em entendimento, experiência, aprendizagem e perícia para a resolução de um problema ou percepção clara de uma situação (TURBAN *et al.*, 2010).

Para Drucker (1993, p. 66), “na sociedade pós-capitalista, o fator de produção, absolutamente decisivo, não é o capital, a terra ou a mão de obra. É o conhecimento”.

Entretanto a gestão do conhecimento no setor público brasileiro ainda é um assunto pouco explorado. Nesse trabalho analisamos um Processo de Gestão do Conhecimento aplicado à Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP) do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), tendo como principais enfoques: o gerenciamento (armazenamento/segurança), aplicação, a transferência, a colaboração e a atualização.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Dentre as diferentes perspectivas e visões sobre a gestão do conhecimento surgiram os Modelos de Gestão do Conhecimento (GC) objetivando criar, utilizar, difundir e reter o conhecimento. Dentre esses modelos podemos citar o Modelo

de Epistemologia Organizacional de Von Krogh e Roos (1994), a Espiral de conhecimento de Nonaka e Takeuchi (2008), o Modelo Sensemaking de Choo (2001), e o Modelo do I-Space de Boisot (DALKIR, 2005).

## 2.1 Gestão do Conhecimento na Administração Pública

A gestão do conhecimento (GC) na administração pública pode ser entendida como um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência, melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2012).

Muitos autores defendem a importância de um modelo de GC específico para o setor público, principalmente devido as peculiaridades que diferem o setor público do privado (CONG e PANDYA, 2003). Ademais, no setor público, os sistemas de valores são diferentes, assim como os de avaliação (SNOWDEN, 2002 *apud* ABDULLAH e DATE, 2009). Para Batista (2012), o modelo de GC da administração pública deve ser genérico, holístico e com foco em resultados.

Entre o setor público e o privado verificam-se premissas com relação ao público alvo e aos resultados esperados que levam à necessidade de um modelo de GC específico da administração pública (BATISTA, 2012).

A premissa inicial diz respeito ao público-alvo das organizações: nas públicas o público-alvo são os cidadãos, governos, servidores, enquanto nas organizações privadas é o cliente, para o qual se procura prestar um serviço de qualidade para garantir o retorno do investimento a seus acionistas que são suas principais partes interessadas (BATISTA, 2012).

A segunda premissa, igualmente importante, trata-se dos resultados almejados com a GC. As organizações privadas esperam com a GC aumentar sua produtividade, conseguir novos clientes, inovar processos, produtos e serviços. Na administração pública o foco é aumentar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços públicos (BATISTA, 2012).

Pensar a GC na administração pública é pensar prioritariamente nos benefícios que ela pode trazer ao cidadão, pelo aumento da eficiência nos processos internos das organizações públicas, e na geração de resultados de qualidade aos cidadãos, (FRESNEDA *et al.*, 2009, p. 4).

## 2.2 Modelos de Gestão do Conhecimento na Administração Pública

Os modelos de GC objetivam quantificar e qualificar aplicações da GC nas organizações, conferindo resultados palpáveis à administração pública, atuando como instrumentos de avaliação.

Os modelos viabilizam uma estrutura para que a organização possa comparar suas entregas de projetos com as melhores práticas, definindo, uma rota estruturada para o melhoramento.

Batista (2012) esclarece os principais objetivos de um modelo de avaliação de gestão do conhecimento: identificar os pontos fortes e oportunidades de melhoria; determinar o grau de utilização da GC e determinar se a organização possui condições adequadas de implementar e manter os processos de forma sistemática.

Para Batista (2012) os fatores viabilizadores da GC na organização são a liderança, pessoas, tecnologia e processos. Outro fator crítico de sucesso trata-se do alinhamento da GC com a missão, a visão e os objetivos estratégicos da organização.

Em face do apresentado, analisando modelos, instrumentos de avaliação e roteiros de implementação de Gestão do Conhecimento diversos para a implementação da GC nas organizações públicas brasileiras, Batista (2012), identificou componentes comuns destes modelos que foram utilizados para a composição de um Modelo de Gestão do Conhecimento para Administração Pública Brasileira (MGCAPB), que será apresentado na sessão seguinte.

Para Batista (2012), fatores críticos para o sucesso da GC na administração pública ou viabilizadores da GC nas organizações públicas são: liderança; pessoas; tecnologia; e processos.

Este processo também é composto por quatro dimensões: dimensão humana; dimensão de organização; dimensão de tecnologia e dimensão de processos.

Antes de pensar na dimensão tecnológica, que aprimora e difunde as informações no âmbito institucional, tem-se que vislumbrar a dimensão humana que é a fonte primária de conhecimento. Assim, investir em capital humano, é investir em geração de conhecimento.

Diversos são os ativos que uma entidade possui, hoje, o conhecimento é um dos maiores ativos intangíveis que uma entidade pode possuir, sendo considerado inclusive como um recurso econômico. Classificado por muitos autores como uma *core competence* institucional, pois, esse é o muro de arrimo de todas as tarefas que venham a ser desenvolvidas. Sendo assim, uma boa e efetiva gestão do conhecimento, é ponto crucial para a perenidade e geração de valor de qualquer entidade.

Nenhuma instituição, seja ela pública ou privada, pode se contentar apenas com as práticas e técnicas já desenvolvidas e aplicadas, as instituições, hoje, estão preocupadas em captar e reter capital humano, desenvolver pessoas, promover capital social, compartilhar processos e melhores práticas.

A tecnologia entra como atriz no momento em que o capital humano produz informações para entidade. Informação não é conhecimento, informação é a reunião de dados que possuem uma carga valorativa. A tecnologia trouxe o avanço de conseguir reunir grandes quantidades dados, através de bancos de dados (BD), gerenciar esses dados, para que quando requisitados sejam facilmente acessados, e que a partir desse enorme BD, informações possam ser extraídas e o conhecimento possa ser gerado e posteriormente armazenado e difundido.

Os processos de GC dentro das entidades perpassam as seguintes etapas: identificação; criação; armazenamento; compartilhamento; e aplicação do conhecimento.

Como gerir, e, então transformar em valor o conhecimento que se desenvolve dentro de uma organização pública? Para isso a GC deve estar alinhada com a missão, a visão e os objetivos estratégicos da organização.

Todo esse processo resulta em valor à entidade, esse por sua vez é revelado através da aprendizagem organizacional e da inovação, também do aumento da capacidade individual e das equipes que trabalham na organização, que culmina no aumento sinérgico da capacidade organizacional e esse por sua vez reflete em melhorias para a sociedade como um todo, pois, são gerados à sociedade, produtos e serviços com melhor qualidade e que atendem de forma mais eficaz e eficiente a necessidade social.

O MGCAPB aponta como partes interessadas da administração pública o cidadão-usuário e a sociedade.



A próxima sessão apresenta como o MGCAPB contempla tais componentes.

### 2.3 Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública brasileira (MGCAPB)

A Figura 1 apresenta de forma gráfica como os componentes do MGCAPB relacionam-se, a saber: *i)* direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas; *ii)* viabilizadores: liderança, tecnologia, pessoas e processos; *iii)* ciclo de GC: identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar; *iv)* ciclo: *knowledge, do, check, act* (KDCA); *v)* resultados de GC; e *vi)* partes interessadas: cidadão -usuário e sociedade (BATISTA, 2012).

O MGCAPB foi construído com base nos componentes identificados na revisão da literatura sobre sistemas de GC, bem como nos modelos, instrumentos de avaliação e roteiros de implementação de GC utilizados por organizações públicas.

**FIGURA 1 - MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**



Fonte: Batista (2012)

Neste momento é necessário destacar a importância de alguns itens do modelo apresentado.

Destaca-se a importância da liderança no processo de implementação da cultura da gestão do conhecimento, pois, encontra-se inserida na cúpula

decisória da organização, cúpula esta que dita qual a missão da entidade e por consequência é a visão de futuro que será perseguida pela entidade em horizonte de médio a longo prazo, a partir disso os objetivos, metas e estratégias são traçados para que estejam alinhados à sua missão institucional. Sendo assim é a liderança que promove a institucionalização da GC.

Os processos organizacionais, a partir da institucionalização da GC pela liderança, passam a ser remodelados com o intuito de criarem novos procedimentos que darão amparo para que o ciclo de GC esteja presente em todas as áreas e atividades da entidade. Assim nenhum setor, coordenação ou projeto estará fora do propósito institucional e desalinhado da visão da gestão do conhecimento.

O processo de GC, pode ser resumido de forma a destacar seus principais pontos, como a etapa de identificar as principais competências e as lacunas de conhecimentos existentes, a etapa de criar conhecimento através da conversão de conhecimento tácito em explícito (essa etapa pode ocorrer no nível individual, de equipe e organizacional), a etapa de armazenar o conhecimento criado, com o objetivo de preservação e reutilização, a etapa de compartilhar conhecimento para que esse percorra toda entidade, e a ajude atingir seus objetivos, promovendo aprendizagem contínua e seja criada a cultura do compartilhamento e a etapa de aplicar o conhecimento nos processos, que por fim resultará em melhoria dos produtos e serviços organizacionais.

As etapas do processo de GC, já destacadas no capítulo anterior, são descritas por Batista (2012) como, diagnosticar a maturidade da entidade em se tratando de GC, avaliar o estágio e o alcance das iniciativas da liderança em implementar a GC e elaborar um *business case*, a partir do resultado deste diagnóstico planejar a implementação do GC definindo a visão, objetivos e estratégias para que esta implementação ocorra, definir a estrutura de governança que cuidará desse processo, definir diretrizes de iniciativa de GC, definir uma estratégia de avaliação contínua da implementação do processo de GC e elaborar um plano estratégico a ser seguido, tendo o plano estratégico traçado desenvolver o modelo de GC a ser implementado através de um projeto-piloto, que será avaliado e corrigido para ser disseminado para toda a organização, após esse refinamento o modelo de GC será implementado através de planos setoriais e monitorado continuamente para que o plano estratégico não perca sua utilidade.

Outro ponto de destaque é o ciclo KDCA, uma ferramenta que está intimamente ligada ao processo de GC, pois, esta quando utilizada, é capaz de identificar qual o grau de maturidade em GC que a entidade se encontra. Assim, é o ponto de partida para a introdução de um processo de GC consistente e, que irá ajudar a organização criar valor através do conhecimento aplicado.

Suas siglas significam: K: *knowledge*; D: *do*; C: *check*; A: *act*.

As atividades do ciclo KDCA são destrinchadas, conforme Batista (2012), em:

- *Knowledge*: identificar o conhecimento relevante para o melhoramento dos processos, produtos e serviços da administração pública; definir métricas para avaliar e metas para a melhoria que se espera alcançar com a aplicação do conhecimento; construir método para identificar e criar conhecimento; elaborar plano para captar/criar conhecimento, compartilhar o conhecimento e aplicar o conhecimento.
- *Do*: educar e capacitar as pessoas da entidade para estarem alinhadas com o processo de GC; executar o plano desenvolvido para implementação do GC; monitorar e coletar informações durante o “giro” do ciclo KDCA.
- *Check*: verificar se as metas de melhorias planejadas na etapa de *knowledge* foram alcançadas; verificar se o plano de implementação do GC foi executado conforme a previsão.
- *Act*: tendo sido identificado um *gap* entre o planejado e o alcançado a entidade deve agir corretivamente para aprimorar o processo de GC; tendo uma meta não atingida conforme o planejado, a entidade então armazena este novo conhecimento através da padronização, para que haja uma fonte de comparação e aprendizagem organizacional.

Os graus de maturidade das entidades são divididos em 4 (quatro) níveis, e estão relacionados com a presença, ausência ou fraqueza dos viabilizadores – liderança, tecnologia, pessoas e processos (Figura 1), modelo proposto por Batista (2012).

A depender do nível de maturidade que se encontram as entidades da Administração Pública, os resultados imediatos (aprendizagem e inovação) e os resultados finais da organização pública também variam.

Assim, quanto mais madura estiver a entidade, mais resultados finais para o seu público-alvo serão gerados, sendo este o maior objetivo de uma GC eficaz e eficiente dentro da estrutura da Administração Pública.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa aqui apresentada pode ser classificada quanto aos seus objetivos em pesquisa exploratória, na medida em que se utiliza de um levantamento de referencial bibliográfico e apresenta uma aplicação prática, um estudo de caso proposto pela Coordenadoria de Auditoria Operacional do TCEMG na elaboração de um Processo de GC.

Os procedimentos adotados foram a pesquisa documental e bibliográfica e o estudo de caso descrevendo a situação no contexto de uma organização pública: o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

A pesquisa baseou-se na premissa que uma Gestão Pública mais eficiente e eficaz permitirá gerar valor à sociedade, a Gestão do Conhecimento é um instrumento que pode ser utilizado com tal finalidade. Os resultados apresentados podem ser utilizados como base para criação de novos estudos e disseminação de boas práticas de GC na Administração Pública, gerando um círculo virtuoso de compartilhamento de conhecimento que beneficiará aos atores envolvidos, com aprimoramento organizacional e melhoria dos serviços públicos em prol dos cidadãos.

O modelo utilizado como referencial teórico foi testado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Batista *et. al.* (2014, p. 8), replicado em organizações federais e estaduais, atendidas suas peculiaridades e especificidades, trazendo informações com alto poder de replicação.

Outro ponto que merece ser evidenciado é que o estudo de caso proposto é histórico-organizacional, o referencial teórico embasa seu contexto enfatizando a combinação da espiral do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997, p. 8) e do modelo de gestão do conhecimento para a administração pública do IPEA, Batista *et. al.* (2014, p. 8) na análise das ações, conforme suas particularidades.

### 4 RESULTADOS

O Processo de Gestão do Conhecimento aplicado na Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP) se baseia no Ciclo da Auditoria Operacional (Figura 2). Atualmente esse processo é utilizado em cada nova auditoria realizada pela CAOP, sendo devidamente flexível para atender as necessidades dos

analistas e permitindo que em cada novo projeto de auditoria se estabeleçam novos padrões e conexões. O armazenamento utilizado na CAOP contribui sobremaneira na realização das auditorias operacionais. Armazena-se todas as entrevistas realizadas (transcrição), bancos de dados utilizados, fotos das visitas de campo, técnicas de diagnóstico utilizadas, técnicas de análise e coleta de dados além de inúmeras teses, dissertações e trabalhos realizados no tema de cada auditoria.

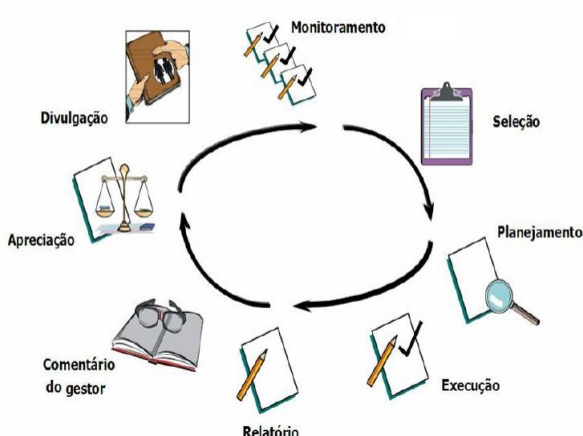
Para Choo (2006) a armazenagem é o resultado da construção de sentido para o uso futuro, que contribuirá tanto para a elaboração de ações quanto para aumentar o repertório de experiências, colaborando sobremaneira para a leitura das mudanças ambientais futuras.

#### **4.1 Processo de Gestão do Conhecimento da Coordenadoria de Auditoria Operacional dentro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE- MG**

Para um melhor entendimento do Processo apresenta-se o ciclo da auditoria operacional, que se inicia com a seleção dos temas. Após a definição do tema a ser auditado, deve-se proceder ao planejamento para elaboração do projeto de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização dessa auditoria. A fase seguinte é a execução da auditoria na qual se realiza a coleta e análise dos dados e informações que subsidiarão o relatório, que é destinado a comunicar os achados e as conclusões. Depois da apreciação pelo TCEMG, o relatório de auditoria operacional deve ser divulgado, para chegar às mais diversas partes interessadas e aumentar a chance de implementação das recomendações propostas. A etapa seguinte é o monitoramento, que se destina a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações do TCEMG, assim como aferir os benefícios decorrentes da implementação dessas recomendações (Figura 2).

**FIGURA 2 - CICLO DA AUDITORIA OPERACIONAL**

Ciclo de Auditoria Operacional



Fonte: Adaptado de GAO, 1996.

### 4.1.1 Seleção do Objeto de Auditoria

A seleção visa decidir o que auditar baseado nos critérios de materialidade, relevância, risco e agregação de valor. O processo de seleção deve estar integrado simultaneamente ao planejamento estratégico e ao sistema de planejamento anual do TCEMG. Na seleção são elaborados os estudos de viabilidade da auditoria em contraposição aos estudos do PROMOEX. Caso a auditoria seja uma decisão do Tribunal, armazena-se a decisão ou nota taquigráfica dessa decisão (Figura 3).

**FIGURA 3 - SELEÇÃO DO OBJETO DE AUDITORIA**

Nome	Data de modificaç...	Tipo	Tamanho
18.1.1. ESTUDOS DE VIABILIDADE	07/10/2016 17:48	Pasta de arquivos	
18.1.2. ESTUDOS DO PROMOEX	06/03/2013 11:49	Pasta de arquivos	
18.1.3. NOTAS TAQUIGRÁFICAS - OUTROS	19/03/2018 14:05	Pasta de arquivos	

Fonte: Elaboração própria

### 4.1.2 Planejamento da Auditoria Operacional

No planejamento elabora-se todo projeto da auditoria: cronograma das atividades, levantamento do escopo restrito e amplo, é realizado um resumo

do objeto auditado. Nessa etapa são realizadas as técnicas de diagnóstico e são definidos os critérios de auditoria, são realizadas entrevistas com atores envolvidos, são definidas a amostra para realização dos trabalhos de campo (Figura 4). As informações para compreender o objeto fiscalizado podem ser obtidas mediante a aplicação de técnicas de coleta de dados: como análise documental, entrevistas com gestores públicos e especialistas, além de pesquisa qualitativa e quantitativa.

**FIGURA 4 - PLANEJAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL**

	Nome	Data de modificaç...	Tipo	Tamanho
Favoritos Área de Trabalho Downloads Locais recentes Bibliotecas Documentos Imagens Músicas Vídeos Computador Dados (D:) Rede	18.3.1. CRONOGRAMA	23/04/2019 11:49	Pasta de arquivos	
	18.3.2. QUADRO RESUMO OBJETO AUDIT...	24/02/2015 14:35	Pasta de arquivos	
	18.3.3. CRITÉRIOS	07/10/2016 18:37	Pasta de arquivos	
	18.3.4. TÉCNICAS DE DIAGNÓSTICO	28/03/2017 07:11	Pasta de arquivos	
	18.3.5. MATRIZ DE PLANEJAMENTO	11/09/2018 14:20	Pasta de arquivos	
	18.3.6. INSTRUMENTOS DE COLETA DE D...	28/03/2017 07:11	Pasta de arquivos	
	18.3.7. TESTE PILOTO	06/12/2013 18:00	Pasta de arquivos	
	18.3.8. AMOSTRA	07/10/2016 18:16	Pasta de arquivos	
	18.3.9. VISITAS EXPLORATÓRIAS	02/09/2016 14:53	Pasta de arquivos	
	18.3.10. LISTA GESTORES	09/11/2015 16:25	Pasta de arquivos	

Fonte: Elaboração própria

Visando identificar os principais riscos do objeto auditado são realizadas visitas exploratórias. O produto final dessa etapa é a matriz de planejamento. Na Tabela 1 apresenta-se algumas técnicas de diagnóstico utilizadas nas auditorias identificando-se os principais objetivos.

**TABELA 1 - TÉCNICAS DE DIAGNÓSTICO E SEUS OBJETIVOS**

Técnica de diagnóstico	Objetivo
SWOT e Diagrama de Verificação de Risco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo.</li> <li>• Identificar possíveis áreas a investigar.</li> <li>• Identificar fatores de risco e conhecer a capacidade organizacional para o seu gerenciamento.</li> </ul>
Análise <i>stakeholder</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar principais grupos de interesse (atores interessados).</li> <li>• Identificar opiniões e conflitos de interesses e informações relevantes.</li> </ul>

Técnica de diagnóstico	Objetivo
Mapa de processos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer o funcionamento de processos de trabalho.</li> <li>• Identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho.</li> </ul>
Diagrama de Ishikawa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as possíveis causas que levam a um determinado efeito.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

### 4.1.3 Execução da Auditoria Operacional

Nessa etapa da auditoria são realizados os trabalhos de campo e as análises dos dados coletados, são identificados os principais achados suas causas e efeitos. O produto final dessa fase é a matriz de achados (Figura 5).

**FIGURA 5 - EXECUÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL**

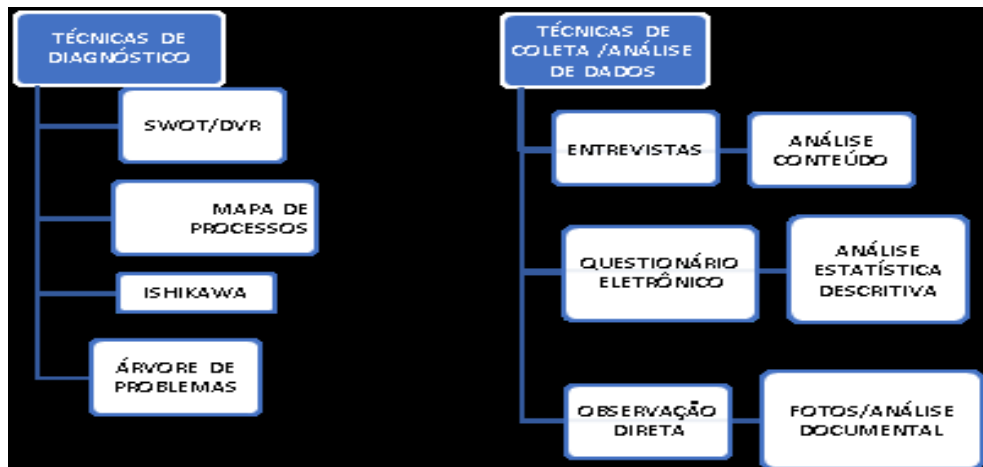
	Nome	Data de modificaç...	Tipo	Tamanho
<ul style="list-style-type: none"> <li>★ Favoritos</li> <li>Área de Trabalho</li> <li>Downloads</li> <li>Locais recentes</li> </ul>	18.4.1. TRABALHO DE CAMPO	23/10/2017 13:29	Pasta de arquivos	
	18.4.2. ANÁLISE DADOS COLETADOS	12/02/2019 18:45	Pasta de arquivos	
	18.4.3. MATRIZ DE ACHADOS	31/05/2019 19:44	Pasta de arquivos	
	18.4.4. RESULTADOS TCU	02/09/2016 14:53	Pasta de arquivos	

Fonte: Elaboração própria

As etapas posteriores são a elaboração do relatório preliminar de auditoria, a atualização desse relatório com os comentários dos gestores e inclusão no relatório final. O relatório final é o produto final da auditoria, que após apreciação pelo TCE/MG deve ser divulgado pela internet, nas Assembleias e Câmaras Legislativas, em Conselhos, em folders ou apresentações técnicas. As técnicas de diagnóstico e de coleta e análise de dados são apresentadas na Figura 6.



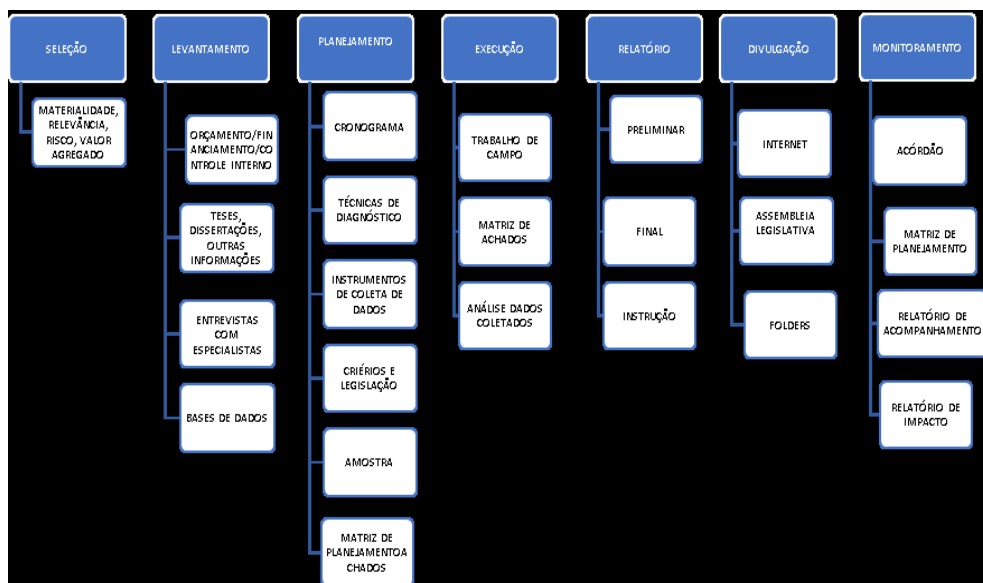
**FIGURA 6 - TÉCNICAS DE DIAGNÓSTICO E DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS**



Fonte: Elaboração própria

Apresenta-se na Figura 7 as fases e subitens da Auditoria Operacional: seleção, levantamento, planejamento, execução, relatório, divulgação e monitoramento.

**FIGURA 7 - FASES E SUBFASES DA AUDITORIA OPERACIONAL**



Fonte: Elaboração própria

Realça-se neste trabalho a importância da GC na fase de monitoramento do ciclo operacional.

No TCE-MG, o monitoramento consiste em novo processo, que compila o avanço das recomendações e determinações feitas pelo Tribunal Pleno. O monitoramento, segundo o manual técnico de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), é a verificação do cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos, com o objetivo de verificar as providências adotadas e aferir seus efeitos. Sendo o **principal objetivo desta fase aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a realização da auditoria. Por meio do monitoramento é possível avaliar a qualidade das auditorias e identificar oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e quantificação de benefícios. Pode-se destacar como fator crucial para um bom monitoramento a efetiva GC, pois, por se tratar de fase final de auditoria, e que tem duração em média de 5 (cinco) anos, diversas vezes a equipe que participou dos trabalhos de campo pode não ser mais a mesma que realizará o trabalho de monitoramento.**

Assim, é necessário que todos os dados levantados, situações encontradas, relatório final, entre outros, estejam devidamente arquivados, inclusive com *backpus*, para que, quando a fase de monitoramento começar, seja fácil a extração o conhecimento necessário para concluir se as recomendações e determinações do Tribunal foram realizadas ou não.

Essas conclusões e o relatório final de monitoramento só serão relevantes se a equipe de monitoramento conseguir extrair o máximo de conhecimento possível a partir dos dados obtidos na auditoria, e posteriormente dos dados arquivados durante o processo de monitoramento.

Quando há uma gestão do conhecimento deficiente dentro da auditoria operacional o fechamento desse ciclo fica falho, pois, informações relevantes se perdem, e por consequência o conhecimento necessário não é transferido para a equipe que realizará o processo de monitoramento. Prejudica-se tanto o trabalho realizado pela equipe de auditoria, quanto o monitoramento dos avanços das políticas implementadas pelos jurisdicionados.

O conhecimento dentro de uma organização precisa ser compartilhado, difundido para que não se perca através dos anos.

Para que a missão do TCE se cumpra é preciso que haja informações periódicas da evolução das políticas públicas, o acompanhamento sistemático dos programas

de governo e das contas públicas. Lida-se a todo momento com conhecimento gerado e armazenado, para que a cada ano, a cada nova Lei Orçamentária, a cada novo Plano Plurianual, a cada prestação de contas de governo seja possível que os Tribunais de Contas do Brasil aprimorem a sua avaliação, refinem seus indicadores, criem sistemas de banco de dados mais consistentes, gerem relatórios, recomendações e determinações que sejam cada vez mais efetivos para a sociedade, e assim refletir em valor para a sociedade através do conhecimento transformado em ações públicas aprimoradas e na gestão pública transparente.

## 5 DISCUSSÃO

Algumas questões devem ser identificadas no acesso ao processo apresentado e quanto a sua finalidade no contexto das organizações públicas:

- Com quem compartilhar? Apenas público interno ou externo?
- Acesso livre ou com níveis?
- Como garantir a qualidade do que vai ser compartilhado?
- Como compartilhar? Como conectar quem usa com quem precisa?
- Como garantir a coleta e disseminação de forma contínua?
- Como criar espaços sociais virtuais, ambientes de troca e aprendizagem?
- Quais os padrões necessários para garantir a inserção de novos conteúdos com qualidade e relevância?

Cassapo (2008) relata que é exigido das organizações foco e preocupação com as estratégias; flexibilidade nos relacionamentos internos e externos; compreensão profunda e individualizada de todos os atores envolvidos no negócio; rapidez na tomada de decisão; e, principalmente, ampla capacidade processual de inovação por meio do uso dos conhecimentos interno e externo. Esse conjunto de exigências indica um processo de mudança nos modelos de gestão, um mecanismo que possibilite a geração de transferência, retenção e aplicação do conhecimento.

Tapscott (2017) considera que não se vive mais na Sociedade da Informação e, sim, na Sociedade da Colaboração. A Internet fez que o modelo de criação do conhecimento mudasse ao expandir significativamente o acesso à informação, facilitando o processo colaborativo. Incentivar o compartilhamento de conhecimentos multidisciplinares cria conhecimento novo.

Nesse sentido, um modelo que se propõe ao compartilhamento exige atualização contínua num processo de inovação pois o conhecimento precisa representar a última intenção da organização.

O Processo de Gestão do Conhecimento da CAOP atende ao ciclo KDCA do modelo de Batista (2012) quando transforma informação em conhecimento, criando novos conhecimentos, entretanto ainda não incorpora as possibilidades de compartilhamento, e prescinde de elementos essenciais do MGCAPB: pertencer ao planejamento estratégico do TCEMG em sua visão, missão, objetivos estratégicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão do conhecimento (GC) quando aplicada à Administração Pública traz benefícios para os servidores públicos, para os gestores, e também para toda a sociedade. Mas, como? A GC na administração pública aumenta a eficiência, melhora a qualidade e a efetividade dos serviços públicos, além de contribuir na assunção dos fundamentos básicos que norteiam o bom desempenho do setor público, quais sejam: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Durante a revisão bibliográfica, foram encontrados diversos exemplos de Instituições Públicas que já adotam GC como base de seu processo de geração de valor organizacional.

Muito deste movimento de mudança organizacional deve-se a Reforma Gerencial do Estado, formulada e implementada no mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e, este novo modelo de gestão fundamenta-se no fator produtivo - conhecimento.

Vê-se como crucial que os órgãos públicos brasileiros adotem a GC como pilar estruturante do serviço público, essencial para sua perenidade. Hoje, grande parte, senão a totalidade dos órgãos públicos enfrenta a perda em massa de servidores, com moroso processo de substituição.

Assim, se o *timing* entre o processo de aposentadoria e substituição de servidores for perdido, muito conhecimento institucional pode ser dissipado antes de ser transferido. Com a GC implementada dentro das instituições o risco deste conhecimento ser perdido diminui drasticamente.

Cita-se então algumas instituições públicas que já adotam essa nova visão de governança corporativa: Governo do Estado de Rondônia, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Instituto Nacional do Câncer (Inca), Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Nesse trabalho apresentou-se um Processo de aplicação de GC em um setor do TCEMG, a Coordenadoria de Auditoria Operacional. O Processo apresentado tem sido utilizado há 10 anos nas auditorias realizadas e contribuem para a identificação, criação, armazenamento, e compartilhamento do conhecimento entre os atores: analistas, outros servidores, e público externo.

Esse Processo de GC resulta em valor para o TCEMG, que é revelado através da aprendizagem organizacional e da inovação, também do aumento da capacidade individual dos analistas e das equipes que trabalham na CAOP, levando a uma sinergia para que outras coordenadorias utilizem o mesmo processo, refletindo em melhores Relatórios Técnicos, que é o produto final das auditorias, com recomendações mais efetivas e com melhorias para toda a sociedade.

Algumas questões que merecem ser discutidas são: com quem compartilhar; público interno ou externo, como será o acesso, livre ou em níveis, como garantir segurança, como manter a qualidade do que vai ser compartilhado. E por fim, quais os padrões de qualidade para inserção de conteúdos com qualidade e relevância.

Outra questão importante, especialmente para que o Processo não se restrinja a um setor do TCEMG, um fator crítico de sucesso da implementação da GC, é o comprometimento da alta administração no Processo. Necessário se faz que a GC seja implementada nos valores estratégicos da organização, no mote de seus objetivos, metas e estratégias organizacionais, como foi evidenciado pelo modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira (MGGCAPP) apresentado em (BATISTA *et. al.*, 2014, p. 8).

Para estudos futuros propõe-se apresentação de processos metodológicos em outras organizações públicas que apliquem GC, fundamentadas na literatura da área e em casos de sucesso, de modo a identificar o estágio da sustentabilidade das ações desenvolvidas e do resultado dessas ações, permitindo avaliar o quanto o processo de GC agrega valor aos serviços prestados pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

ABDULLAH, T; DATE, H. Public sector knowledge management: a generic framework. **Public Sector Management Review**, v. 3, n. 1, jan. /june 2009.

BATISTA, F.F. O desafio da gestão do conhecimento nas áreas de administração e planejamento das instituições federais de ensino superior (IFES). **Texto para Discussão**, Brasília: Ipea, n. 1181, maio 2006. Disponível em: <http://goo.gl/9CN04E>. Acesso em: 7 ago. 2019.

BATISTA, F.F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BATISTA, F.F *et al.* Casos reais de implantação do modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira. **Texto para discussão**, Brasília: Ipea, n. 1941, mar. 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1941.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1941.pdf). Acesso em: 7 ago. 2019.

CASSAPO, F. Gestão do conhecimento e transformação dos modelos de gestão: um retrato das experiências do grupo Votorantim. In: ANGELONI, Maria Terezinha (org.). **Gestão do conhecimento no Brasil**: casos, experiências e práticas de empresas privadas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

CHOO, C. W. The knowing organization as learning organization. **Education + Training**, v. 43, n. 4/5, 2001.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Tradução de: ROCHA, Eliana. 2. ed. São Paulo: Senac, 2006.

CONG, X.; PANDYA, K. V. Issues of knowledge management in the public sector. **Electronic Journal of Knowledge Management**, v. 1, n. 2, p. 25-33, 2003.

DALKIR, K. **Knowledge management in theory and practice**. Burlington, MA: Elsevier Science. 2005.

DRUCKER, P. F. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

FRESNEDA, P. S. V. *et al.* Diagnóstico da Gestão do Conhecimento nas organizações públicas utilizando o método Organizational Knowledge Assessment

(OKA). In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 2009, Brasília. **Anais eletrônicos**...Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/DIAGN%C3%93STICO-DA-GEST%C3%83O-DO-CONHECIMENTO-NAS-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-P%C3%94BICAS-UTILIZANDO-O-M%C3%89TODO-ORGANIZATIONAL-KNOWLEDGE-ASSESSMENT-OKA2.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2019.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO (Washington, DC). **Content analysis**: a methodology for structuring and analyzing written material. Washington, 1996.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação do Conhecimento na Empresa**: como as empresas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação do conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

TAPSCOTT, D.; TAPSCOTT A. **Blockchain Revolution**. Amazon, 2017.

TURBAN, E. et al. **Tecnologia da informação para gestão**: transformando os negócios na economia digital. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

VON KROGH, G.; ROOS, J.; SLOCUM, K. An essay on epistemology. **Strategic Management Journal**, v. 15, p. 53-71, 1994.

## **OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A DEFESA DO ESTATUTO DA CIDADE**

### **THE COURTS OF AUDITORS AND THE DEFENSE OF THE CITY STATUTE**

**ARNÓBIO ALVES VIANA**

*Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.*

**JOSEDILTON ALVES DINIZ\***

*Auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis da UFPB.*

**FRUTUOSO CHAVES NETO**

*Assessor de Imprensa do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.*

**JULIO UCHOA CAVALCANTI NETO**

*Arquiteto Urbanista e Diretor do DECIDE/TCE-PR.*

**Resumo:** Esta pesquisa teve o objetivo de analisar uma experiência inédita de promoção do Plano Diretor da Cidade e de fomento à Habitação de Interesse Social, destinada à população de baixa renda. O percurso metodológico desenvolveu em 4 etapas: levantamento de dados bibliográficos, identificação e indução do Plano Diretor, descrição mapeamentos aerofotogramétricos de perímetros urbanos e propositura de instrumento básico da política de desenvolvimento municipal. O estudo focou nas ações do Programa Defesa do Estatuto da Cidade (Decide), instituído pelo Tribunal de Contas da Paraíba (TCE-PB). Resultados apontaram que 16% dos municípios dispõem de Plano Diretor. O TCE-PB disponibilizou mapeamentos aéreos, uma cartilha de orientação e modelos de Plano Diretor específico, bem com ofereceu orientação arquitetônica para casas populares.

**Palavras-Chave:** Estatuto das Cidades. Plano Diretor. Tribunal de Contas. Planejamento Urbano. Autoconstrução.

**Abstract:** This research had the objective to analyze an unprecedented experience of promoting the City Master Plan and social housing, a public initiative aimed at the low-income population. To achieve this propose, it was adopted a four-step methodological path for the benefit of the examination and understanding of the results. They are: a survey of bibliographic data, identification and induction of the master plan of the sampled cities, description

\* [jdiniz@tce.pb.gov.br](mailto:jdiniz@tce.pb.gov.br)



of the process of aerophotogrammetric mappings of the urban perimeters and proposition for cities which already have or not, that is the basic instrument of municipal development policy. The study has focused on the actions of Programa Defesa do Estatuto da Cidade (Decide), set up by Paraíba Audit Office (TCE-PB). Results indicated that 16% of the municipalities have a Master Plan. The TCE-PB provided aerial mappings, a guidance booklet, and specific Master Plan templates, as well as architectural guidance for popular homes.

**Keywords:** City Statute. Master Plan. Court of Auditors. Urban Planning. Self-construction.

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano tem sido um grande desafio para a gestão pública e para a sustentabilidade. É questão que não alcança apenas os gestores municipais. Também, os profissionais de engenharia e arquitetura, movimentos sociais, organizações não governamentais e instituições diversas envolvidas com o assunto. Santos (2014) destaca que o problema requer a compreensão das políticas públicas e a interação do saber técnico com o conhecimento daqueles que vivem a realidade local, a população, quer individualmente, ou por suas representações. Portanto, há que se considerar as muitas variáveis socioeconômicas e ambientais na definição do planejamento urbano.

A análise da gestão de um município tem como premissa básica o processo de planejamento nas suas diferentes formas e a avaliação desse processo tem seu nascedouro no planejamento. Desse modo, controles exercidos pelos Tribunais de Contas brasileiros devem considerar essa fase da gestão. E devem ir além dos cuidados com o acerto fiscal e contábil das contas públicas, de modo a avançar no exame da qualidade dos serviços executados, em benefício das boas práticas administrativas.

Na esfera municipal, o Estatuto da Cidade é o normativo que visa assegurar um planejamento apropriado das políticas urbanas como forma de garantir a observância de uma gestão eficiente. Para isso, a gestão pública deve dispor de diversos instrumentos hábeis a concretizar o desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano. Reis e Venâncio (2016) afirmam que o Plano Diretor previsto na Lei 10.257/2001 é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, posto que ele direciona o planejamento da

atuação do Poder Público, possibilitando a gestão ordenada das cidades, aliando a atuação do Poder Público e a participação da sociedade civil no direcionamento das ações estatais, na consecução do bem-estar dos indivíduos.

Partindo-se de tais considerações, Mencio (2007) conclui que a planificação municipal instrumentalizada por meio do Plano Diretor, mostra-se primordial no ordenamento das cidades, de modo a direcionar a atuação estatal e as atividades dos munícipes na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo, por consequência, uma vida digna a todos, a teor do disposto no art. 225, da Constituição Federal.

Silva (2010) advoga que a não intervenção no planejamento deteriora o ambiente urbano, provoca a desorganização social com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Além desses aspectos, o autor aponta que a utilização desordenada do solo modifica, enquanto a autoconstrução provoca modificações indesejadas na paisagem urbana. Cabe, portanto, aos órgãos de controle buscar mecanismos dentro de suas competências constitucionais e exigir dos gestores o cumprimento do Estatuto da Cidade, de modo a promover o bom ordenamento da realidade urbana.

Nesse norte, Alochio (2010), Reis e Venâncio (2016) vão além e enfatizam que o planejamento das políticas urbanas sempre deve estar fundado em uma perspectiva dinâmica, de modo a ser, também, eficiente em relação aos anseios sociais que se modificam e evoluem em curto espaço de tempo. O planejamento da atuação estatal deve orientar-se para o futuro, a fim de corresponder ao dinamismo social e econômico. Nesse aspecto, no planejamento urbano, o Plano Diretor deve ser visto como instrumento central, com o status de política pública (MACHADO, 2007, p. 389).

Outro aspecto a ser investigado nessa pesquisa, por guardar relação com o planejamento urbano, diz respeito aos aspectos da autoconstrução que, de acordo com Santos (2014), se alastra na maioria das cidades do país, notadamente nas pequenas. A autoconstrução é o processo da edificação da própria casa pelo proprietário, sozinho, ou auxiliado por amigos e familiares, nos horários livres, em regime de mutirão (MARICATO, 1982, 2003; SANTOS, 2016).

Nisso empenhado e sem ideia do “modelo da casa”, ele também se vale de um pedreiro a quem encarrega da idealização e execução do projeto. Ocorre que

essas construções, costumeiramente, não observam nem respeitam as boas técnicas construtivas, fato do qual decorrem riscos para a saúde e a segurança familiar (a sua e a dos seus vizinhos), ou para os que transitam por suas ruas e calçadas. Internamente, em razão da insalubridade (casas mal saneadas, mal iluminadas e mal ventiladas) e, externamente, dado o risco de desabamento por problemas estruturais.

Ocorrem que esses fatores repercutem, amplamente, na qualidade de vida dos usuários e, conseqüentemente, da vizinhança (CUNHA et al., 2007). Além disso, tais construções também costumam desrespeitar o alinhamento, enfiar ruas e obstruir o trânsito humano das calçadas.

Na maioria das vezes, esse fenômeno decorre das más condições financeiras e do pouco ou nenhum acesso a arquitetos e engenheiros. Por outro lado, os municípios, em geral, não dispõem de estrutura fiscalizatória capaz de coibir as autoconstruções.

Para democratizar o acesso a tais profissionais foi instituída a Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias com renda de até três salários mínimos, assistência técnica gratuita para legalização, construção, reformas e ampliações residenciais.

No Brasil, existem leis que “pegam” e outras que “não pegam”. Este é um instrumento legal federal, mas as providências para a oferta e utilização da assistência técnica assim prescrita são de responsabilidade dos municípios mediante subsídio municipal. Ocorre que, para tanto, não há vontade política nem a Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social é do conhecimento da faixa populacional que dela necessita.

Assim, os Tribunais de Contas, como entes responsáveis pelo controle da gestão, em seus mais diversos aspectos, têm o dever institucional de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva. No seu escopo, esta pesquisa atém-se ao Plano Diretor como instrumento indutor das boas práticas administrativas, mas, sobretudo, a seu impacto nas políticas urbanísticas.

Nesse contexto, a investigação respondeu à seguinte questão: De que forma os Tribunais de Contas podem intervir na defesa e aplicação do Estatuto da Cidade? Ligado a essa problemática, o objetivo geral é o estudo e a explicitação

de meios capazes de assegurar a aplicabilidade do instrumento legal. Ou seja, é abrigar as questões pertinentes ao Plano Diretor da Cidade e institucionalização de Habitação de Interesse Social.

Especificamente tem-se os seguintes objetivos:

- a. propor soluções para as questões que afetam o desenvolvimento social, econômico e urbanístico dos municípios paraibanos;
- b. Identificar os municípios que dispõem de Plano Diretor;
- c. identificar aspectos, de natureza técnica, considerados básicos para a discussão da implantação dos planos diretores;
- d. Estimular formas de assegurar, as famílias de baixa renda, assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.
- e. Balizar a definição de projetos aplicáveis a postura arquitetônica dos municípios paraibanos.

Essa pesquisa se justifica pelo fato de a intervenção das Cortes de Contas no processo de controle que assegura a implantação do Estatuto da Cidade ser uma prática incipiente no âmbito dos Tribunais. Então, o modelo e a metodologia de controle externo aqui estabelecidos têm o condão de melhorar, sobremaneira, o bem-estar da sociedade, ao tempo que assegura os direitos fundamentais no que tange à assistência técnica pública e gratuita de profissionais a exemplo de arquitetos e engenheiros para a construção, reforma e ampliação de casas populares.

Além dessa introdução, o trabalho segue com a plataforma teórica de sustentação desta pesquisa que envolve o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Em seguida, apresenta-se seu percurso metodológico. E, por fim, seus resultados preliminares e considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 apresenta um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, qual seja o da função social da cidade e da propriedade. Capítulo específico da Política Urbana este princípio, lembram Santos Junior e Montadon (2011), é fruto da mobilização da sociedade. O texto constitucional acentuou o papel protagonista dos municípios, enquanto principais atores da política de

desenvolvimento e gestão urbanos. Para tanto, nosso ordenamento jurídico, estabeleceu o Estatuto das Cidades e, decorrentemente, o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento municipal.

## 2.1 O Estatuto da Cidade

A gestão municipal ganhou, assim, novos contornos com advento da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. É este o marco referencial para a instituição do capítulo da política urbana brasileira ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Conforme o parágrafo único do art 1º, essas normas de ordem pública e interesse social devem regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade reafirma esses princípios, preservando o caráter municipalista e a centralidade do Plano Diretor com ênfase na gestão democrática (CARVALHO, 2001). Nessa esteira, o Estatuto sublinha o papel do Estado como poder público regulador das relações sociais, em matéria urbana.

Segundo afirmam Saule e Rolnik (2001, p. 5) o “Estatuto da Cidade” ficou com a missão estabelecida pela Constituição Federal de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana. A lei delega essa tarefa aos municípios, a quem oferece um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus próprios territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana.

Na visão desses autores, o Estatuto da Cidade ganha status inovador na medida em se que vislumbram três aspectos importantes:

- a. um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo;
- b. uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e
- c. a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Nesse diapasão, o Estatuto da Cidade admite a possibilidade de que estes aspectos assim ocorram. Entretanto, exige que, em cada lei municipal, devam ser incluídos, obrigatoriamente: o programa e projeto básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada

pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Há de se destacar que com essa medida procura-se evitar que o poderio econômico concentre a atividade imobiliária.

Outro aspecto digno de nota, de acordo com Rolnik (2001, p. 7), diz respeito às diretrizes expressas no Estatuto, no qual se verificam avanços substanciais em relação à velha legislação, na medida em que insere no seu escopo a necessidade da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano.

O Estatuto avança na definição de quais ferramentas o Poder Público, especialmente o Municipal, deve utilizar para enfrentar os problemas social e territorial nas cidades. Saule Júnior (2001, p. 10) indica que os municípios devem atentar para a aplicação das seguintes diretrizes e instrumentos de política urbana:

- a. Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- b. Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- c. Instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;
- d. Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

Não obstante toda essa estrutura conceitual, e decorrido quase 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, verifica-se que há muitas limitações para a consecução daquilo que estabelece a norma legal. Os gestores públicos dão pouca importância ao planejamento e, por outro lado, a maioria dos municípios não

detêm estrutura administrativa adequada ao exercício do planejamento urbano. É o caso da carência de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar, ainda, a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011).

Então, para vencer tais deficiências os Tribunais de Contas podem emprestar a qualificação técnica de suas equipes em auxílio ao Legislativo Municipal e em favor de um município bem estruturado, de modo a evitar danos à população e ao Erário. Agindo assim, as Cortes de Contas cumprem, preventivamente, com sua missão institucional e garantem o bem estar da sociedade.

## 2.1 O Plano Diretor

O Plano Diretor, nos termos instituídos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é peça chave para o enfrentamento desses problemas, minimizando o quadro de desigualdade urbana quando elaborado e implementado de forma eficaz.

Isso, porquanto define e garante a função social da cidade e da propriedade urbana a todos os segmentos sociais, o que inclui a gestão democrática e participativa e o direito igualitário à moradia e serviços urbanos. A partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, podem-se alcançar processos inovadores de gestão nos municípios (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011).

O Estatuto da Cidade, convém ressaltar, define como instrumento de planejamento municipal de política urbana o Plano Diretor. Mais adiante, o capítulo III do citado Estatuto dedica-se a explicações sobre este tema, ratificando sua importância no desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, cujas principais disposições são:

- a. o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deverão incorporar as diretrizes contidas no Plano Diretor;
- b. o Plano Diretor deverá englobar todo o município e a lei que o instituir deverá ser revisada, no mínimo, a cada dez anos;
- c. no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor, o Executivo e o Legislativo deverão garantir: a promoção de audiências públicas e debates e a publicidade e acesso às informações e documentos então produzidos;

- d. o Plano Diretor é obrigatório para cidades:
- com mais de vinte mil habitantes;
  - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
  - onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (exigir, na forma legal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento);
  - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
  - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
  - incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (neste caso, devem ser observadas especificações constantes do art. 42-A do Estatuto da Cidade.

Observa-se que nas cidades com mais de 500 mil habitantes deve ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor, ou nele inserido. Nas cidades onde o Plano Diretor é obrigatório, deve existir plano de rotas acessíveis e compatíveis, de modo a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência, ou com mobilidade reduzida, a todas as rotas e vias existentes, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros;

O conteúdo estabelecido para o Plano Diretor deverá conter, no mínimo:

- a. a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º do Estatuto da Cidade;
- b. disposições requeridas pelos artigos 25 (direito de preempção), 28 e 29 (outorga onerosa do direito de construir), 32 (operações urbanas consorciadas) e 35 (transferência do direito de construir) do Estatuto da Cidade;
- c. sistema de acompanhamento e controle; (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

Verifica-se, também, que os municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano após a publicação do Estatuto da Cidade deverão elaborar projeto específico observando o disposto no art. 42-B do mesmo diploma legal.



De forma específica, o “Estatuto da Cidade” em seu Capítulo III, art. 40 – estatue que o Plano Diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana. E em seu parágrafo primeiro, que é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o PPA, a LDO e LOA incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Pelo que se depreende, o Plano Diretor é uma das primeiras peças do processo de planejamento brasileiro. Assim, a elaboração do PPA não pode perder de vista as recomendações nele insculpidas. Por sua vez, a definição de prioridade impressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter as instruções ali estabelecidas. Por fim, a lei de meios deve levar a cabo a execução dos programas de governos constantes nas fases antecessoras a desses instrumentos legais.

Dessa forma, o Plano Diretor é um instrumento indutor das boas práticas administrativas. Percebe-se que todo esse processo vai impactar as diversas faces da gestão pública. Assim, o Tribunal de Contas, como guardião da aplicação correta dos recursos da sociedade, deve estar atento a tudo isso, sob pena de a ação governamental não planejada, ou mal executada, ocasionar danos ao Erário Público. Além desses aspectos, se o planejamento não se proceder de forma correta, as demandas sociais não serão atendidas e é possível que aplicação dos recursos públicos não sigam a rota da eficiência, eficácia e efetividade.

## 2.1 Habitações de interesse social

É dever legal a garantia à moradia digna a todo cidadão brasileiro, como assim disciplina a legislação pátria na Lei Federal no 11.888. Conforme especificado em seu artigo primeiro, a Lei assegura: “(...) o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal”.

Denominado “Lei da Assistência Técnica Pública e Gratuita”, o citado diploma dispõe sobre o acesso a serviços técnicos de arquitetura e de engenharia para um público de renda de 0 a 3 salários mínimos, entendendo que sua efetiva utilização possa se tornar uma importante ferramenta no exercício da cidadania (SANTOS, 2016).

Nesse sentido, Pinsky e Pinsky (2003) revelam que a aplicação da legislação enquanto garantia de direito pode, de fato, se tornar um dos alicerces para a

construção da cidadania, principalmente em um país de grandes disparidades sociais como o Brasil, onde a população pobre é a imensa maioria.

Assim, a assistência técnica para melhoria habitacional aparece como uma forte proposta para reduzir, ou minimizar, os impactos negativos da autoconstrução de casas. A providência consiste na disponibilização de profissionais habilitados para o combate à edificação de unidades habitacionais populares inseguras e insalubres, à obstrução de calçadas e ao desalinhamento de ruas, problemas tantas vezes observados nas pequenas, médias e grandes cidades.

Segundo destaca Albuquerque (2018), os dados habitacionais revelam que no Brasil há um incremento de 1 milhão e 1,5 milhão de novas residências por ano, das quais cerca de 70% são construídas de maneira informal. Além disso, algo em torno de 14 milhões de operações de reforma e ampliação são nacionalmente realizadas, hoje em dia, das quais cerca de 77% são geridas pelos próprios moradores. Outro dado importante trata das habitações que necessitam de reformas, o que representa mais de 75% das habitações brasileiras.

Não obstante, a Lei 11.888/08 permanece pouco conhecida pelas Prefeituras Municipais. O desconhecimento faz com aumente a distância entre o auxílio técnico/profissional e a comunidade carente.

Este é um instrumento legal federal, mas as providências para a oferta e utilização da assistência técnica assim prescrita são de responsabilidade dos municípios, mediante subsídio municipal. Ocorre que, agravando o problema, nem há vontade política nem a Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social é do conhecimento da faixa populacional que dela necessita.

Repita-se: os Tribunais de Contas, como entes responsáveis pelo controle da gestão, em seus mais diversos aspectos, inclusive no das políticas urbanísticas, têm o dever institucional de zelar pela aplicação correta, eficiente, eficaz e efetiva dos recursos. A presente pesquisa

### **3 METODOLOGIA**

Apresentam-se, aqui, os percursos metodológicos adotados para o desenvolvimento desta pesquisa. A investigação foi desenvolvida em quatro

etapas com a finalidade de melhorar a análise e a compreensão dos resultados. São elas: levantamento dos dados bibliográficos, identificação e exploração do Plano Diretor dos municípios da amostra, mapeamentos aerofotogramétricos e proposição para os municípios já detentores de Plano Diretor, bem como para aqueles que não tem.

### 3.1 Tipologia e universo da pesquisa

A presente pesquisa preocupou-se em descrever e examinar uma ação modelar: a do Programa de Defesa do Estatuto da Cidade (Decide), em execução pelo Tribunal de Contas da Paraíba para o bem estar e o desenvolvimento social e econômico da população estadual. O Programa Decide visa garantir a aplicação e os benefícios da Lei 10.257/01. Mas vai além da promoção do Estatuto da Cidade porquanto também cuida das exigências da Lei 11.888/08, relacionadas à Habitação de Interesse Social. O propósito, dentre outros, é combater a obstrução de calçadas, o desalinhamento de ruas, as edificações clandestinas e precárias e a instalação, em local indevido, de equipamentos urbanos cuja atividade traga riscos à segurança e à saúde dos habitantes, a exemplo de lixões, abatedouros e curtumes.

Para consecução dos objetivos propostos, fez-se a escolha inicial de 12 municípios localizados na Área do Brejo Paraibano. Integram, quase todos, o “Circuito do Frio”, procurado pelo clima ameno, paisagens verdejantes e banhos de cachoeira. Também, pelo patrimônio histórico/cultural que ainda inclui belo casario, festas populares e manifestações aclamadas do artesanato e da culinária a serem, igualmente, preservados. Esses municípios foram escolhidos por terem no turismo, com suas oportunidades de emprego e renda, numa região sempre tão carente disso, a mais sentida de suas vocações. Todos podem ser visualizados no mapa a seguir:

FIGURA 1 – MAPA DAS CIDADES DO CIRCUITO DO FRIO



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

### 3.2 Etapas da pesquisa

Na **primeira** etapa, realizou-se pesquisa bibliográfica que segundo Theóphilo Martins (2009) é útil para a obtenção de informações resultantes de materiais já produzidos por outros pesquisadores. O levantamento bibliográfico resgatou os marcos teóricos do Estatuto da Cidade e a importância do Plano Diretor como instrumento de combate à ocupação desordenada das cidades. O combate, também, à prática danosa e clandestina da autoconstrução da qual resultam ruas que se enfeiam, além de casas insalubres e inseguras.

Na **segunda** etapa, fez-se aplicação de questionário aos gestores dos 223 municípios paraibanos, de modo a identificar aspectos do planejamento urbano. Isso propiciou análise exploratória da situação em cada municipalidade.

O questionário enviado aos 223 municípios utilizou o formulário eletrônico do programa *Limesurvey*. As questões que o compuseram foram as seguintes:

### QUADRO 1 – PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS GESTORES

Pergunta	Tipo de Resposta
O município possui algum levantamento topográfico (planimetria e altimetria) do núcleo urbano principal em formato digital?	Sim/Não
Faça o upload do levantamento:	Arquivo PDF
O município possui Plano Diretor?	Sim/Não
Faça o upload do plano:	Arquivo multimídia
O município possui lei de uso e ocupação do Solo?	Sim/Não
O município emite alvará de construção?	Sim/Não
Qual a legislação é aplicada para a emissão de alvará?	Textual
O município possui um setor específico de análise prévia para emissão de alvará de construção?	Sim/Não
Quantos alvarás de construção foram emitidos em 2018?	Numérico
O município emite licença de habitação (HABITE-SE)?	Sim/Não
Quantos HABITE-SE foram emitidos em 2018?	
Quantos autos de infração foram emitidos devido a obras irregulares no exercício de 2018?	Numérico
No município, há profissionais liberais de engenharia ou arquitetura que atuam na elaboração de projetos?	Sim/Não
Quantos loteamentos foram aprovados no município nos últimos 5 anos?	Numérico

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A **terceira** etapa consistiu no levantamento aerofotogramétrico de perímetros urbanos feito por drone. A utilização de VANT's (veículos não tripulados) em atividades diversas da aplicação exclusivamente militar é ferramenta cuja adoção tem-se intensificado nos últimos anos.

Trata-se, no presente caso, do emprego de aeronaves remotamente pilotadas para execução de mapeamentos aéreos antes somente possíveis por meio de soluções mais caras e de acesso restrito, a exemplo das imagens obtidas por aviões e satélites. O mapeamento aéreo com utilização de drones tornou-se uma opção tecnicamente viável e de baixo custo de implementação, vez que os produtos cartográficos gerados atendem aos requisitos técnicos mais exigentes.

Para os levantamentos executados no âmbito do programa DECIDE, utilizou-se um drone DJI *Mavic Pro*, dotado de câmera de alta resolução acoplada a um estabilizador mecânico de 3 eixos e possuindo autonomia aproximada de 25

minutos de voo. O planejamento do voo é realizado utilizando-se o *software Dronedeploy* e as fotografias são executadas pelo drone à uma altura de 85 metros em relação ao solo, com taxas de sobreposição horizontal e vertical na ordem de 75 %, o que garante uma melhor precisão dos produtos gerados ao fim do processo.

Por fim, as fotografias efetuadas são posteriormente processadas no *software Agisoft Metashape*, o que possibilita a geração de produtos cartográficos como Modelo Digital de Superfície (MDS), Modelo Digital do Terreno (MDT), nuvens de pontos, curvas de nível e mosaico de ortofotos exportáveis para manipulação em *softwares* como AutoCad, ArcGis, QGis, dentre outros.

A **quarta** etapa consistiu na elaboração de um modelo de Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento municipal. Isso, após o levantamento aerofotogramétrico em que se definiu a planimetria e altimetria, insumos necessários ao início dos trabalhos de implantação, ou atualização, de cada Plano.

Foi feito, também, estudo voltado para identificar as vocações dos municípios e seus indicadores socioeconômicos. Nesse processo, o TCE/PB tem envolvido as Prefeituras, as Câmaras de Vereadores e segmentos da sociedade para, de forma democrática e conjunta, definirem a cidade que eles querem.

## 4 RESULTADOS PRELIMINARES E ANÁLISE

Os resultados desta pesquisa estão organizados, intencionalmente, sem separação rígida entre apresentação e análise de dados, adotando-se a mesma técnica de Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), com a finalidade de favorecer a compreensão e, ao mesmo tempo, a reflexão acerca da realidade empírica, no momento em que é apresentada.

### 4.1 Análise descritiva e exploratória

Demonstram-se, aqui, os resultados encontrados com aplicação de questionário sobre planejamento urbano respondido pelos gestores municipais. Traduzindo a pesquisa em números, os dados revelam que 223 municípios responderam à pesquisa, o que equivale a 100% deles.

Esse questionário foi aplicado conjuntamente com a estrutura do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM-PB, nos meses de abril e maio de 2019. Em síntese, as principais informações que identificaram os aspectos pertinentes ao planejamento urbano dos municípios paraibanos foram aquelas disposto na Tabela 1:

**TABELA 1 - DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO**

Descrição	Quant	%
Topográfico (planimetria e altimetria)	25	11,2%
Plano Diretor	36	16,1%
Lei de uso e ocupação do Solo	109	48,9%
Emissão de alvará de construção	191	85,7%
Licença de habitação	177	79,4%
Profissionais de engenharia ou arquitetura	175	78,5%

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Pelo que se depreende da Tabela 1, apenas 11,2% dos municípios paraibanos informaram que possuem levantamento topográfico da área urbana. Um fato que chamou atenção foi que 24% daqueles com população acima de 20.000 habitantes possuem tal levantamento. Isso é preocupante, pois o estabelecimento do planejamento urbano pressupõe o levantamento prévio de planimetria e altimetria.

Quanto à existência de Plano Diretor, verificou-se que cerca de 16% dos municípios afirmaram possuir tal dispositivo legal. Destaca-se, aqui, que 16 municípios com população inferior a 20.000 hab. o possuem. Por outro lado, 20 outros com população superior a 20.000 hab. dispõem desse instrumento de planejamento urbano, porém, dos que por definição legal deveriam tê-lo (34 municípios), 14 não o instituíram em seus normativos.

Quanto à legislação que disciplina o uso do solo, 49% afirmaram possuí-la. Já quando indagados sobre a concessão de licença de habite-se e sobre existência de profissionais nas áreas de engenharia e arquitetura, responderam “sim” cerca de 80% dos municípios pesquisados. Questionados acerca da prática de emissão de alvarás de construção, aproximadamente 86% dos municípios afirmaram que emitiram tal autorização.

Inicialmente, o Programa Decide atuou nos 12 municípios do “Circuito do Frio”. Dados gerais revelam que a área territorial totaliza 1.875 quilômetros quadrados.

Esses municípios possuem, em conjunto, 182.923 habitantes, a maior parte carente da oportunidade de emprego e renda. Essa região movimentada por ano, no setor educacional, recursos da ordem de R\$ 96 milhões e mais de R\$ 57 milhões, no da saúde pública.

#### **4.2 Criação de consórcio público intermunicipal multifinalitário**

O grande desafio enfrentado pelo Decide/TCE-PB foi auxiliar na propositura de mecanismo capaz garantir o fornecimento gratuito, pelas Prefeituras, de arquiteto para casas pertencentes a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, conforme prescreve a Lei Federal 11.888, de 2008, bem como assegurar o desenvolvimento, a implementação, a gestão e o controle associado da Política de Desenvolvimento Urbano, inclusive quanto ao regulamento do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo.

O TCE/PB constatou que os municípios não poderiam, nesse caso, enfrentar sozinhos tais problemas de políticas públicas. Logo, para a solução dessas questões, tratou de induzi-los à associação. As soluções cooperativas, por meio do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Urbano (Cimdurb) foram de pronto por eles acatadas. De acordo com Abrucio, Sano e Sydow (2011, p. 5) “a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais”.

No âmbito do Programa Decide, antes da criação do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário, o TCE-PB coordenou protocolo de intenções com a finalidade de promover a conjugação de esforços para o alcance, eficaz e eficientemente, de soluções em comum. Considerou-se, então, o princípio da cooperação interfederativa implícito no art. 241 da Constituição Federal e nos termos da Lei Nacional n.º 11.107/05 e respectivo regulamento, Decreto n.º 6.017/07.

Assim, o TCE-PB, induziu, orientou e articulou com os gestores públicos e vereadores a criação do já referido consórcio público, inicialmente, entre os 12 municípios do chamado Circuito do Frio. O Cimdurb visa concentrar esforço conjunto para formação de recursos financeiros necessários à contratação, em comum, de urbanista e arquiteto a serviço, também, de famílias de baixa renda, nos termos preconizados pela Lei Federal n.º 11.888/08.



É de se destacar que todas as reuniões realizadas pelo Programa Decide ocorreram, e ocorrem, nas dependências do Poder Legislativo, de forma a integrar os vereadores, representantes do povo, e os segmentos civis, de modo direto, a esse projeto de redenção social e econômica. O processo de criação do Cimdurb conteve visitas técnicas e audiências intermediadas pelo Tribunal, em favor da transparência e das decisões sem distinção partidária.

Após as orientações técnicas do Decide/TCE-PB, o Cimdurb foi criado com personalidade de direito público e a finalidade de desenvolver, implementar e gerenciar políticas para o desenvolvimento urbano e o bem estar social que ainda contemplam a preservação do patrimônio histórico e natural de cada município consorciado.

O TCE/PB, no processo de criação do Cimdurb, atuou com apoio técnico e documental, tendo em vista o propósito de estabelecer relação direta com os municípios e, ao mesmo tempo, de garantir, entre seus jurisdicionados, a prevalência das normas legais pertinentes à espécie.

### 4.3 Levantamento aerofotogramétrico

Apresentam-se os resultados obtidos no mapeamento aéreo com utilização de drones. Para tanto, fez-se necessário o planejamento das rotas de sobrevoos, execução dos planos de voos e realização do processamento das imagens.

#### 4.3.1 Planejamento do voo

A etapa de levantamento dos mapas começou com planejamento de voo, na sede do TCE-PB, fase de suma importância e do qual dependeria todo o restante do processo. É com a utilização do *software Dronedeploy* que o planejamento dos voos é realizado. Por intermédio de sua interface gráfica pode-se selecionar a área a ser sobrevoada, bem como configurar vários parâmetros, com destaque para a altura de voo, o que influencia, diretamente, a qualidade do produto final.

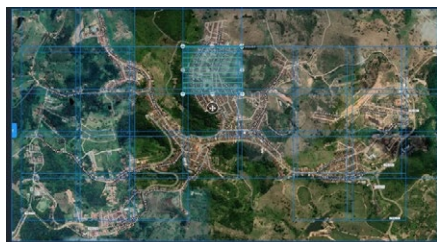
Testes realizados para calibração do instrumento revelaram que para uma altura de voo de até 60 metros podem-se gerar mapas com resolução de 2cm/pixel, uma ótima resolução, principalmente, se comparada às imagens obtidas por satélite. Todavia, nem sempre é possível alçar voos com esta altura devido a presença de obstáculos naturais e artificiais. Neste último tipo, destacam-se as

antenas de telefonia móvel, cuja altura varia, normalmente, entre 60 e 75 metros. Sendo assim, adotou-se como padrão a altura de 85 metros em relação ao nível do solo, altura segura e capaz, ainda, de gerar mapas em alta resolução (cerca de 3.5 cm/pixel).

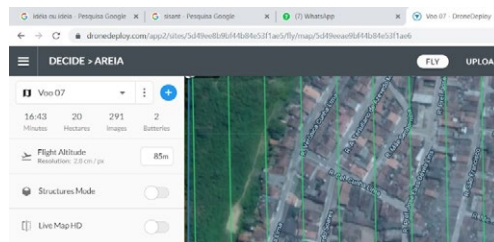
Outro aspecto a ser observado no referido planejamento é o relevo das cidades, uma vez que a legislação aplicada ao uso de drones impõe que sempre seja mantida a visada entre o operador e a aeronave, ainda que com o auxílio de um observador remoto. A experiência de campo vem mostrando que em cidades majoritariamente planas, é possível fazer voos de até 30 hectares em condições de manutenção da visada. Já no caso de cidades com variação de declividades, é preferível, para facilitar a observação da aeronave, reduzir a área de voo para 20 hectares, situação que diminuirá a produtividade de campo mas garantirá a segurança da operação.

No caso do levantamento do núcleo urbano das cidades da amostra, por se tratarem de áreas extensas, fez-se necessário dividir a área a ser levantada em lotes de 20 ou 30 hectares, de acordo com a topografia local, e executar os voos de forma independente. As figuras 1 e 2, ilustram um exemplo da segmentação realizada:

**FIGURA 2 - PLANEJAMENTO GERAL DOS VOOS**      **FIGURA 3 - PLANEJAMENTO DO VOO 07**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Definidas as área DECIDE s de voo no *software Dronedeploy*, faz-se preciso acessar o sistema de solicitação de autorização de voos (SARPAS), do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, a fim de solicitar uma janela de operação, evitando-se o conflito com a operação de outros tipos de aeronaves. No sistema, são informados as datas e horários do voo, tipo de aeronave (que já deve ser previamente cadastrada na Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC),

altura do voo, área sobrevoada, dentre outros parâmetros. Por se tratar de uma operação em proveito do governo, a autorização é concedida em até 3 horas após a solicitação.

### 4.3.2 Execução do voo

Na execução, procurou-se decolar da área central onde o voo foi planejado, de forma a se ter uma boa visada em todas as direções. Contudo, nos casos em que a área central oferecia obstáculos à visada integral do voo, optou-se por outros pontos em área periférica, ainda que afastados do centro, de modo a permitir uma perfeita observação.

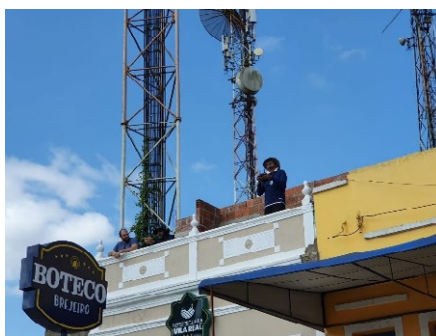
Em áreas urbanas mais adensadas, procurou-se posicionar o operador, quando possível, em lajes de pequenos prédios, de onde se pudesse manter a visada sem nenhuma interferência visual. Os voos são feitos de maneira automatizada com a assistência do *software Dronedeploy*, segundo os parâmetros definidos no planejamento, cabendo ao operador e aos observadores monitorar todas os parâmetros técnicos da aeronave, bem como atentar para mudanças climáticas que interferem, diretamente, na execução normal do procedimento, a exemplo de rajadas de vento e precipitações de chuva.

**FIGURA 4 - DECOLAGEM DA AERONAVE**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

**FIGURA 5 - OPERAÇÃO EM LOCAL ELEVADO**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Nos casos em pauta, quando ocorreu qualquer um desses fenômenos, o voo foi abortado e continuado quando cessavam tais interferências. Durante os sobrevoos, o drone efetuou fotografias posteriormente processadas. Concluídos os trabalhos em cada área levantada, o aparelho retorna, automaticamente, ao

ponto de partida. O operador apenas assume o controle manual em casos que comprometam a segurança da aeronave e de terceiros.

### 4.3.3 Processamento das imagens

O processamento das imagens produzidas em campo pelo drone foi realizado com o auxílio do *software Agisoft Metashape*. O passo seguinte consistiu em alinhar as fotografias, gerando, ao final desta etapa, a chamada nuvem esparsa de pontos, a qual foi novamente trabalhada para maior densidade, sendo este o ponto de partida para as etapas seguintes.

O produto final desejado é o modelo digital do terreno. Portanto, torna-se preciso classificar os elementos da nuvem de pontos a fim de eliminar as construções, vegetações de grande porte, automóveis e demais elementos que descaracterizem o relevo natural da área levantada.

Após essa classificação, é gerado o modelo tridimensional (MESH), que serve de base para o modelo digital do terreno (DEM), de onde se extraem as curvas de nível da área em questão. Por último, gera-se o mosaico de ortofotos de toda a área urbana trabalhada. Concluídas tais etapas no *software Agisoft Metashape*, os produtos já obtidos foram exportados para outros *softwares* como *Autocad* e *Qgis* para confecção de pranchas e apresentação dos projetos. As figuras 5 e 6, exemplificam os resultados expostos.

**FIGURA 6 - NUVEM Densa DE PONTOS DA CIDADE DE MATINHAS - PB**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

**FIGURA 7 - MOSAICO DE ORTOFOTOS E CURVAS DE NÍVEL DA CIDADE DE MATINHAS - PB**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Nos citados casos, após essa fase do projeto, elaborou-se todo material topográfico (planimetria e altimetria) do núcleo urbano principal em formato digital com o repasse das amostras aos municípios participantes da pesquisa, conforme a Figura 8.

FIGURA 8 - GEOTIFF SOBREPOSTA A IMAGEM DO GOOGLE MAPS



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

#### 4.4 Orientações para elaboração do Plano Diretor

Em andamento, esse projeto tem fase concluída com elaboração, por técnicos do TCE/PB, de uma cartilha destinada a auxiliar as Câmaras de Vereadores, bem como os planejadores dos municípios, na implantação e execução do Plano Diretor. Nela são apresentados os normativos legais que estabelecem e disciplinam a Política de Desenvolvimento Urbano executada pelo Poder Público Municipal com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Estudos foram desenvolvidos a fim de orientar os gestores públicos municipais e os membros do Legislativo acerca dos requisitos mínimos que deve conter um Plano Diretor para atendimento ao estabelecido no art. 39 do Estatuto da Cidade, segundo o qual a propriedade urbana deve cumprir sua função social, favorecendo a boa qualidade de vida, a justiça e o desenvolvimento socioeconômico.

#### 4.5 Habitação de interesse social

Foi feito também um levantamento piloto no município de Solânea para identificar casas que comprometiam a beleza do município, bem como a acessibilidades tanto para os moradores como para os pedestres.

As figuras a seguir apresenta a situação encontrada em uma amostra de algumas casas no município fotografado.



**FIGURA 9 – CASAS COM DIFICULDADE DE ACESSIBILIDADE E CONSTRUÇÃO IRREGULAR**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

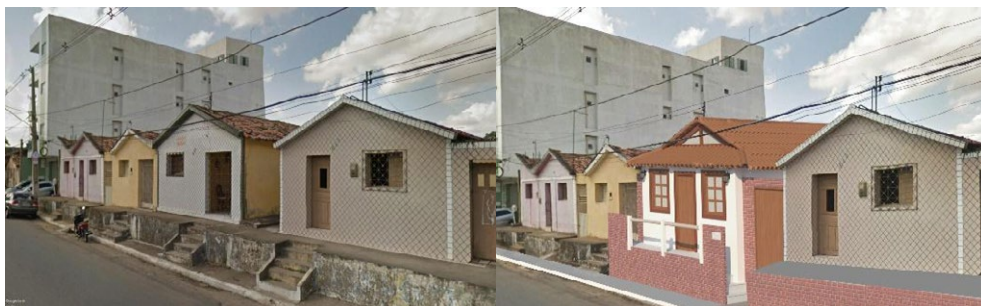
**FIGURA 10 – CASAS COM DIFICULDADE DE ACESSIBILIDADE**



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

O DECIDE, simulou com a equipe do TCE-PB como seria uma intervenção urbanística para evitar calçadas obstruídas e ruas que se desalinham e enfeiam a cidade. Na Figura 11, é feita uma simulação de um projeto que custaria cerca de R\$ 7.000,00, para torna uma casa num padrão aceitável.

**FIGURA 11 – INTERVENÇÃO EM UMA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**



Antes

Depois

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade, exigência legal faltosa à maioria dos municípios brasileiros, tem sua expansão promovida – com resultados práticos e incomuns – por uma das Cortes de Contas do País. As ações vão ao ponto do fomento a Consórcios Intermunicipais para o Desenvolvimento Urbano (Cimdurb), ao da oferta de mapeamentos aéreos de perímetros urbanos a custo zero para municípios de cofres magros e, ainda, ao da orientação gratuita para projetos urbanísticos.

O Programa de Defesa do Estatuto da Cidade (Decide) é o veículo dessas iniciativas. O que se tem é o combate a males resultantes da obstrução de calçadas, de ruas que se desalinham e enfeiam (em detrimento até de vocações turísticas, com suas oportunidades de emprego e renda), da autoconstrução de casas populares inseguras, insalubres e clandestinas (inalcançadas, assim, pelo IPTU) e do mau ou nenhum planejamento urbano, fenômeno nocivo à saúde, à segurança e ao bem estar da população.

O primeiro desses Consórcios já reúne Prefeituras também empenhadas na formação de fundo financeiro em comum para a contratação de urbanista (e arquiteto) a serviço da orientação técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social, como prescreve a Lei Federal 11.888/08. É deste conjunto inédito de iniciativas que trata o presente artigo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (org.). **Governança das metrópoles: conceitos experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, dez. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13987>. Acesso em: 19 ago. 2019.

ALBUQUERQUE, Allen Brandão de; SILVA, Eduardo Alexander Caetano da. **Proposta de aplicação para o bairro Manoel Teles, no Município de Arapiraca/AL**: lei nº 11.888/2008. 2018. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) - CENTRO UNIVERSITÁRIO CESMAC, Maceió, 2018. Disponível em: <https://ri.cesmac.edu.br/handle/tede/345>. Acesso em: 19 ago. 2019.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade**: medidas cautelares e moratórias urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em : 21 ago. 2019.

CARVALHO, C. G. D. C. **O Plano Diretor e a dinâmica de construção do espaço urbano**: o caso de Bauru: um estudo a partir das zonas especiais de interesse social (ZEIS). 2012-2013. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica Fapesp -Faac/Unesp, Bauru, 2013. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/bolsas/136974/plano-diretor-e-a-dinamica-de-construcao-do-espaco-urbano-o-caso-de-bauru-2001-2011-um-estudo-a/>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, out./dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014). Acesso em: 21 ago. 2019.

CUNHA, E. M. P; ARRUDA, A. M. V; MEDEIROS, Y. (org.). **Experiências em habitação de interesse social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.



MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa:** (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA L. B. (org.). **Urbanização brasileira:** redescobertas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, p. 78-96. 2003.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**, São Paulo: Contexto. 2003.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 1205-1230, nov. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>. Acesso em: 21 ago. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade:** instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. São Paulo: Pólis, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Andréa. O desenvolvimento das cidades, planejamento e sustentabilidade: o arquiteto e urbanista neste contexto. *In* VASQUES, André Cardoso. **Urbanismo, Planejamento urbano e direito urbanístico:** caminhos legais para cidades sustentáveis. Uberaba: CNEC Edigital, 2014, p. 15-25.

SANTOS, Jakeline Silva dos. **Lei da assistência técnica pública e gratuita:** um estudo de aplicação para municípios paraibanos. 2014, 117 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8306>. Acesso em: 21 ago. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade**: instrumento de reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

THEÓPHILO, Carlos Renato; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, v. 2, 2009.

## **COMPONENTES DE GOVERNANÇA INTELIGENTE PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

### **INTELLIGENT GOVERNANCE COMPONENTS FOR COMBATING CORRUPTION: A STUDY FROM THE PERFORMANCE OF THE PARÁ STATE COURT OF AUDITORS**

**RAFAEL LAREDO MENDONCA\***

*Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Doutor em Administração . Graduação em Ciências Contábeis e Mestrado em Administração. Professor Universitário e Pesquisador na temática de Avaliação de Governo por meio das Contas Públicas. Especialista em Gestão Pública com ênfase em Contabilidade Aplicada ao Setor Público.*

**MAURO MARGALHO COUTINHO\*\***

*Professor de Pós-Graduação stricto-sensu em Administração. Pós Doutorado em Redes Tolerantes a Atrasos. Doutorado em Engenharia Elétrica. Mestrado em Ciência da Computação. Especialização em Engenharia de Software.*

**CYNTIA MEIRELES MARTINS\*\*\***

*Professora de PósGraduação stricto-sensu em Administração. Graduação em Agronomia . Mestrado em Extensão Rural. Doutorado em Ciências Agrárias. Atua nas áreas de Sustentabilidade em Cadeias de Suprimento; Governança de Cadeias Produtivas e Mercados; Instituições e Desenvolvimento Socioeconômico; Organizações Rurais e Agroindustriais; Aglomerados Empresariais e Arranjos Produtivos Locais; Economia Circular e Desenvolvimento Sustentável.*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar os componentes da governança inteligente instituídos pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA) com fito de combater a corrupção. Para tanto utilizou-se da análise documental e de conteúdo nos atos normativos daquela instituição publicados no próprio sítio eletrônico do TCEPA no período de janeiro de 2014 a julho de 2019. Os resultados evidenciam que há políticas e ações que garantem a percepção de componentes de governança inteligente, principalmente nos últimos anos, realizadas muitas vezes de forma empírica, porém muito ainda se tenha à avançar para que esteja melhor estruturada quanto ao enfrentamento da corrupção e crescimento da demanda por parte da sociedade de atuação mais efetiva daquela instituição.

**Palavras-chaves:** Governança Inteligente. Corrupção. Tribunal de Contas.

\* [rafaellaredo@hotmail.com](mailto:rafaellaredo@hotmail.com);

\*\* [mauro.margalho@unama.br](mailto:mauro.margalho@unama.br);

\*\*\* [cyntiamei@hotmail.com](mailto:cyntiamei@hotmail.com)

**Abstract:** This article aims to analyze the components of smart governance established by the Court of Auditors of the State of Pará (TCEPA) in order to combat corruption. For this, we used the documentary and content analysis in the normative acts of that institution published on the TCEPA's own website from January 2014 to July 2019. The results show that there are policies and actions that guarantee the perception of governance components. intelligent, especially in recent years, often performed in an empirical way, but much has to be done to better structure corruption and increase demand from the most effective society in that institution.

**Keywords:** Smart Governance. Corruption. Audit Office.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, frequentemente tem-se recebido notícias de escândalos de crimes de corrupção dos mais variados tipos. No Brasil, a corrupção sempre fez parte das discussões políticas, mas, mudanças no governo quase nunca trouxeram mudanças estruturais significativas de forma a dirimir completamente tal problema. Os avanços econômicos que o Brasil experimentou a partir de meados da década de 1990 acabaram criando uma situação de conforto para o governo seguinte criar esquemas bilionários de desvio de dinheiro público.

Atualmente, esses crimes têm sido investigados, julgados e punidos, sendo este cenário impulsionado pelas premissas de um novo paradigma de governo, alicerçado em bases mais transparentes, eficientes e, que tem demandado do Estado, conforme Bevir (2010), uma nova forma de controle e gestão pública, a partir de princípios mais éticos.

Neste cenário, os órgãos de controle, tanto interno quanto externo, se apresentam como aliados da sociedade no combate a corrupção. Esses órgãos têm a responsabilidade de fazer com que a execução de tarefas predeterminadas em normas alcance os resultados esperados. Busca-se, no âmbito dessas instituições, verificar se as atividades executadas estão compatíveis com o que foi estabelecido previamente no processo ou no plano de governo. Isso é realizado por meio da fiscalização, orientação e correção sobre as atividades de pessoas, departamentos, órgãos ou poder, para evitar que descumpram as normas e determinações preestabelecidas.

Note que a Constituição Federal de 1988 ampliou, de forma significativa, a matéria de controle externo sobre a administração pública, inserindo na Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), os artigos 70 e 71, deixando de forma bastante explícita as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, foi autorizada a fiscalização sobre o Poder Executivo na administração direta e indireta e demais órgãos e instituições que recebam recursos públicos para as finalidades mais diversas.

Da mesma forma, foi atribuído ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, por meio da Constituição estadual, o poder de realizar auditorias e fiscalizações no âmbito dos órgãos estaduais, o qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, dentre outras atribuições. Para tanto, os Tribunais de Contas estão alinhando suas atuações com os conceitos, componentes e mecanismos de governança para realizar com eficiência as determinações constitucionais.

O conceito de governança no setor público surgiu do conceito de governança corporativa, o qual, “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015).

Para o *International Federation of Accountants* IFAC (2013), a Governança Corporativa no Setor Público envolve os diversos sistemas e processos organizacionais que organizam os papéis e as responsabilidades dos gestores, alinhando-os com os relacionamentos internos e externos da entidade para produzir soluções estratégicas, mensuráveis e responsáveis. Ela concentra-se na governança das organizações, considerando suas relações e interações com demais pessoas e corporações.

Com a evolução do conceito e aplicabilidade, a governança chega ao patamar de governança inteligente. Batagan (2011) indica que governança inteligente significa colaborar entre os departamentos e com as comunidades, ajudando a promover o crescimento econômico e, no nível mais importante, tornando operações e serviços verdadeiramente centrados no cidadão.

Assim sendo, delinea-se o objetivo desta pesquisa, o qual busca analisar os componentes da governança inteligente instituídos pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA) com fito de combater a corrupção. Para tanto, o artigo desdobra-se em quatro seções. Primeiramente, é feita uma síntese do referencial teórico sobre os conceitos que permeiam o tema: Corrupção no Brasil e Governança inteligente. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos empregados para o alcance dos objetivos. E por último, são apresentados os resultados, análise e discussão e conclusões da pesquisa.

## 2 CORRUPÇÃO NO BRASIL

Em *ranking* realizado pela Comunidade Transparência Internacional (2018) que avalia 180 países, o Brasil ficou em 105º lugar na classificação do índice de percepção da corrupção em 2018. Ainda segundo a Comunidade de pesquisa transparência internacional, o Brasil apresentou sua pior nota em 2018, alcançando 35 pontos, cuja média internacional foi de 43 pontos. Não obstante, esse indicador poderia ter sido pior, pois a pesquisa realizada não captura a natureza sistemática da corrupção no Brasil. De fato, o particularismo não impediu o país de construir um Estado forte. Nesse sentido, a relação entre Estado e sociedade desenvolveu-se em uma forma contraditória, no qual clientelismo, corporativismo, isolamento burocrático, e o universalismo dos procedimentos convive lado a lado.

A recente implementação, a nível federal, de iniciativas de combate à corrupção não necessariamente será traduzida em situações de combate a nível estadual e municipal pela complexidade e burocratização que permeia a relação jurídica da federalização no Brasil. As dificuldades de combater a corrupção no Brasil são agravadas pelo alto grau de descentralização do país, que fornece às autoridades locais amplos poderes discricionários. Além disso, mecanismos de supervisão nesses níveis são caracterizados por eficiência questionável, que abriu o caminho para vários casos de corrupção.

Um conceito bem aceito sobre corrupção é de que ela é um mecanismo pela qual os interessados traçam estratégias para a aquisição de capitais escassos. Nesse sentido, temos um meio extralegal pela qual os grupos adquirem poder de exercer pressão sobre a burocracia estatal durante os processos de implementação e formulação de políticas públicas (JOHNSTON, 1982).

A definição de corrupção repousa sobre a presunção de que o estado opera sob alguma norma de universalismo e que a integridade pública é entendida como um tratamento igualitário dos cidadãos, ocasionalmente infringida por favoritismo. No entanto, nas chamadas sociedades particularistas, o universalismo de normas e igualdade de tratamento não é a regra de fato (MUNGIU-PIPPIDI, 2006, p.87).

As funções da agência anticorrupção é desenvolvida no Brasil por diversos órgãos denominados de órgãos de controle como a Controladoria Geral da União (responsável pelo controle interno), a Polícia Federal (competência de realizar investigações policiais sobre organizações criminosas bem como políticos e funcionários públicos envolvidos em corrupção e fraude), os Ministérios Públicos, os Ministérios Públicos de Contas e os Tribunais de Contas (responsáveis pelo controle externo).

Assim, a sociedade se apoia em entidades de controle capazes de promover apuração e julgamento de casos que envolvam a corrupção. Os Tribunais de Contas têm, constitucionalmente, a função de realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essas funções são exercidas juntamente com os controles internos de cada entidade pública. Além de que competem realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias e de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

### 3 TRIBUNAIS DE CONTAS

Nos estudos realizados por Silva (1999) foram evidenciados que a primeira sessão do Tribunal de Contas, hoje denominado de Tribunal de Contas da União (TCU), ocorreu em 1893, tratando, na ocasião, de avisos de créditos dos ministérios. Em 1918, por meio do Decreto nº 13.247, foi conferido ao Tribunal de Contas a competência de julgar as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos. Para tanto, naquele mesmo ano o Tribunal de Contas teve sua composição alterada para nove Ministros.

No período histórico entre 1893 à atualidade, criaram-se Tribunais de Contas nos estados, no Distrito Federal e também em municípios. Todos com a função de análise e julgamento de contas de gestores públicos.

Porém, as funções contemporâneas incorporadas aos Tribunais de Contas vão além das funções de fiscalizar o cumprimento da legalidade, legitimidade e economicidade e a aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Cabem aos 33 Tribunais de Contas em todo Brasil a competência ainda de avaliador do desempenho operacional dos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Passando, então, a acompanhar a eficiência da gestão governamental, das políticas públicas implementadas, além de oferecer formação e capacitação dos agentes auditados. (SILVA, 1999).

O combate a corrupção foi um dos motores que impulsionaram a ampliação das funções dos Tribunais. Para Lima (2018) as funções atuais dos Tribunais de Contas chegam a nove: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, normativa, informativa e ouvidora. Cabem destaque as funções informativas e ouvidora que são recentes no ordenamento e funcionalidade das Cortes de Contas.

A função informativa se relaciona com o papel de agência de *accountability* horizontal de O'Donnell (1998), ou seja, prestar informações à sociedade sobre trabalhos realizados, dados econômicos, contábeis e orçamentários, além de cobrar dos gestores públicos que façam o mesmo, cumprindo o que determina a lei de acesso a informação. Esses dados têm como objetivo o de possibilitar a sociedade à realizar o controle social como forma de acompanhar a administração pública e inibir desvios de condutas de gestores.

A função ouvidora compreende o recebimento e o processamento de denúncias, representações, comunicação de irregularidades, dentre outras, realizadas pelo cidadão comum, partido político, controle interno, associação civil ou sindicato (CUNHA, 2016).

Nos últimos anos, a cooperação entre os órgãos de controle provou ser eficaz na investigação e julgamento. Esses órgãos desenvolveram plataformas de controle, trocas de informações, acessos ilimitados a sistemas cooperados, além de treinamento de funcionários e auditores, financiamento de programas de controle social e apoio a investimentos em tecnologia (por exemplo: integração de sistemas internos, governo eletrônico, modernização do sistema de contratos públicos - especialmente nos níveis estadual e municipal) para melhorar a transparência e prestação de contas, entre outros (MUNGIU-PIPPIDI, 2006).



Afinal, as competências atuais das cortes de contas no Brasil e a suas contribuições foram decisivas para o combate a corrupção. Inovar em relação aos seus procedimentos e aproximar, cada vez mais, da sociedade, ocasionaram em mudanças tanto estruturais quanto de procedimentos e de gestão nos Tribunais de Contas, levando a implementar, de forma quase que impositiva pela conjuntura atual, as perspectivas da governança, em especial da governança inteligente.

#### 4 GOVERNANÇA INTELIGENTE

Para Meijer e Bolivar (2016), a governança inteligente trata da criação de novas formas de colaboração humana por meio do uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para obter melhores resultados e processos de governança mais abertos. A governança inteligente trata de fazer as escolhas políticas certas e implementá-las de maneira eficaz e eficiente (BATTY *et al.*, 2012).

Autores como Schuurman *et al.* (2012) definem a governança inteligente como o processo de coletar todos os tipos de dados e informações sobre gerenciamento público por redes de sensores. Gil-Garcia (2012, p. 274) indica que um “Estado inteligente” é uma nova forma de governação eletrônica que utilizam tecnologias de informação sofisticados para interligar e integrar informações, processos, instituições e infraestrutura física para melhor servir os cidadãos e as comunidades. Este tipo de governança está em um nível mais elevado de transformação, uma vez que exige a reestruturação da organização interna do governo: administrações precisam ser inovadoras para lidar com as exigências e com os requisitos de políticas diferenciadas.

Vale destacar que Batagan (2011) indica que “governança inteligente significa colaborar entre os departamentos e com as comunidades, ajudando a promover o crescimento econômico e, no nível mais importante, tornando operações e serviços verdadeiramente centrados no cidadão”. Da mesma forma, Tapscott e Agnew (1999) destacam que a governança inteligente é a adoção generalizada de um modelo de governança mais baseado na comunidade, com maior conectividade sendo facilitada pelas novas tecnologias. E Kourtit *et al.* (2012) argumentam que:

governança inteligente é as estruturas de governança proativas e de mente aberta, com todos os atores envolvidos, a fim de maximizar o desempenho socioeconômico e ecológico das cidades e lidar com externalidades negativas e dependências de caminhos historicamente desenvolvidas”.

Contudo, Meijer e Bolivar (2016) afirmam que governança inteligente não é apenas uma questão tecnológica. Por seu turno, a governança inteligente envolve mecanismos e componentes que permitem o desdobramento da estratégia (alinhada à estratégia organizacional) até as operações dos produtos e serviços correlatos. Os componentes contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos institucionais de governança das entidades.

Meijer e Bolivar (2016) publicaram artigo denominado *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences*, em que consistiu em examinar os artigos que tratam sobre governança inteligente (*smart governance*) nos principais bancos de periódicos (ISI Web of Knowledge, ScienceDirect, Scopus EBSCO Host (Business Source, Library, Information Science & Technology Abstracts, SocINDEX with Full Text and ebook Collection) and ABI/INFORM (ProQuest) databases). Após análises de palavras chaves, resumos e leituras integrais dos artigos, obtiveram amostra de 51 trabalhos de alto impacto publicados em periódicos internacionais.

Os autores perceberam que os componentes de governança inteligente mais utilizados e citados em pesquisas científicas pelo mundo são: partes interessadas, processos e tecnologia-dados. Cabe destacar que esses componentes se equivalem aos publicados pelo TCU (2014) no Referencial Básico de Governança.

Considerando, o necessário foco das organizações na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados.

Esta perspectiva destaca a importância de se conectar centros de conhecimento para as perspectivas de diversos atores de ação nas organizações para criar “centros de inovação” (KOURTIT *et al.*, 2012). A ideia de colaboração é mais central para esta abordagem e autores concentram no desenvolvimento de interações produtivas entre as redes de atores (KOURTIT *et al.*, 2012; YIGITCANLAR *et al.*, 2008).

De forma geral, essas organizações precisam satisfazer gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais, o que as submete a um conjunto de restrições e influências externas diferentes daquelas enfrentadas por empresas do setor privado (IFAC, 2001). Logo, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e a discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (IFAC, 2001).

Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (IFAC, 2001).

O componente Processos envolve a execução das tarefas internas, ou seja, a execução do negócio da entidade desde a elaboração, implementação e revisão de políticas até tomada de decisão, monitoramento e controle. Além de que, com a gestão estratégica, dentre os processos envolvidos está a gestão de risco, controle e governança (IIA, 2011). Recentemente, a função de controle interno se expandiu, avaliando não só os processos de controle, mas também o processo de gestão de risco e a governança da organização.

O componente composto por Tecnologia e Dados constitui um conjunto de práticas que visam à utilização e gestão da tecnologia da informação alinhada aos objetivos estratégicos e é de responsabilidade da alta, que deve atuar para garantir que a tecnologia da informação da organização seja capaz de sustentar e estender seus objetivos estratégicos, através do gerenciamento de serviços e produtos de forma dinâmica e competitiva (MEIJER e BOLIVAR, 2016).

Sugestão: Abordar a necessidade de portais de transparência como um recurso característico de Cidades Inteligentes, através da Governança Inteligente.

## 5 MÉTODO DE PESQUISA

Por tratar-se de uma instituição pública, a qual torna os seus processos administrativos e decisões em atos normativos na forma de Resolução, Portarias, Acórdãos, Atos regimentais dentre outros, utilizou-se, dentro da abordagem qualitativa, os procedimentos de análise documental e de conteúdo.

Quanto a análise documental consistiu, em operações que tiveram por objetivo o levantamento e estudo dos atos normativos do TCEPA, mais precisamente Resolução, Portarias, Acórdãos e Atos Regimentais do período de janeiro de 2014 a junho de 2019. A triagem dos normativos ocorreu tendo por base a implantação e a aplicabilidade dos procedimentos de governança inteligente naquele órgão.

O TCEPA possui banco de dados de seus atos disponível em seu sítio eletrônico em aba específica definida de: Consulta de normas e Jurisprudência. A divisão

das normas dar-se em institucional e informativos. Considerando o objetivo desta pesquisa, a busca se deu apenas nos normativos institucionais.

Em se tratando de análise de conteúdo, esta pesquisa pretendeu, com conjunto de técnicas analisar a descrição dos conteúdos existentes nos atos normativos citados suficientes para dissertar sobre o objeto pesquisado de acordo com o que define (TRIVIÑOS, 1992).

Os componentes de governança inteligente pesquisados neste trabalho são os definidos por Bolívar e Meijer (2016) após análises de palavras chaves, resumos e leituras integrais de artigos de alto impacto publicados em periódicos internacionais: Partes interessadas, processos e tecnologia-dados.

## **6 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

De início foi identificado que o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA), em 2018 instituiu seu Guia de Governança Pública. O referido documento é um marco inicial para a organização, onde não se pretende esgotar a matéria, mas introduzir o tema, sensibilizar gestores e demais servidores da instituição para a sua importância e estimular o debate interno sobre a aplicação dos princípios, mecanismos e práticas de boa governança (TCEPA, 2019).

É possível observar que com a implantação do Guia de Governança Pública o TCEPA buscou fortalecer a sua governança interna, norteando seu planejamento e decisões administrativas tendo em vista os objetivos estratégicos de controle externo e combate a corrupção.

É compreendido que, como o referido documento é de 2018, as ações de governança ocorridas anteriores ao Guia foram realizadas de forma empírica naquela organização, o que permite identificar como fragilidade do processo.

Os resultados, análises e discussão dos componentes de governança inteligente analisados neste trabalho estão divididos por tópicos, a seguir.

### **6.1 Componente: Relação com as partes interessadas**

Quanto ao componente partes interessadas foi observado que o TCEPA divide suas ações de relação em duas frentes: uma é a sua relação com os órgãos

que tem por obrigação constitucional de prestar contas denominado de órgãos jurisdicionados e a outra frente é a relação com a sociedade.

Na relação com os órgãos jurisdicionados, foi verificado que o Tribunal desenvolveu a partir de 2017 mecanismos de facilitação de entrega das prestações de contas. Esses mecanismos foram instituídos pelas Resoluções nº 18.974, 18.975, 18.919 e 18.968. A de maior destaque é a Resolução nº 18.974 a qual trata sobre o sistema de recebimento eletrônico de dados e informações das Unidades Jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Pará, e-Jurisdicionado. O sistema eletrônico de dados e informações - e-Jurisdicionado - é um conjunto de módulos informatizados utilizado pelas Unidades Jurisdicionadas do TCE/PA para envio eletrônico de dados, documentos, informações e contas públicas.

Por meio desse sistema foi possível que os órgãos jurisdicionados daquele Tribunal encaminhassem suas prestações de contas de forma eletrônica, rápida, com economia de material de impressão bem como custo de postagem via empresas ou deslocamento até a sede daquela organização.

Foi possível perceber ainda que o sistema permite, até o prazo final anual de prestação de contas, o encaminhamento fracionado dos diversos documentos que, pela rotina são elaborados por diversos setores como contabilidade, controle interno, licitação, gestão de pessoas e outros, o que facilitou ainda a divisão e responsabilização por cada documentação de forma individual e não de forma geral como antes em que o responsável por documento faltante era sempre o dirigente máximo do órgão em débito.

Cada usuário pode encaminhar os demonstrativos de sua responsabilidade, considerando que, o acesso e permissões de acesso é pessoal no qual o usuário utiliza sua senha. Além deste item de segurança, opcionalmente, o usuário pode utilizar certificado digital, emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) para acessar o sistema.

Ainda quanto ao controle externo, em 2019 foi apresentado o “Módulo de Admissão de Pessoal”. Um sistema cujo objetivo é o envio ao tribunal, dos documentos sobre atos de admissão de pessoal sujeitos a registro, via eletronicamente, conforme Resolução nº 19.070.

Ainda quanto a este componente, agora na relação com a sociedade, foi instituído, por meio de Ato Regimental nº 68 em abril de 2014, a Ouvidoria daquele

órgão, a qual tem por finalidade o aprimoramento da gestão das ações de controle do Tribunal, contribuindo na defesa da legalidade, legitimidade, economicidade, e demais princípios aplicáveis à Administração Pública.

As demandas encaminhadas pela sociedade à Ouvidoria podem ser do tipo: denúncias, reclamações, críticas, sugestões, elogios, solicitações de informações e outros.

De acordo com o relatório de suas atividades, publicados no sítio eletrônico do TCEPA, mesmo tendo aquela Ouvidoria a possibilidade de receber demanda além do portal eletrônico, via telefone, carta ou atendimento pessoal na sede do Tribunal, o principal canal de comunicação e demanda foi por meio da internet desde a sua criação.

Foi facilitado o atendimento pela criação da “Ouvidoria *On line*”, ou seja, um canal de comunicação com a sociedade a qual, por meio do próprio sítio eletrônico da entidade foi possível postar demanda através de um sistema interno onde a mesma é tramitada e autuada, atingindo um índice de resolutividade da ordem de 99,10% em 2018. A questão de originar demanda de forma *online* fez com que os paraenses, dos demais municípios, além de Belém, pudessem realizar pleitos os quais vieram de 27 localidades diferentes dentro do Estado, com destaque a Santarém, Porto de Moz, Marabá e Rondon do Pará, que juntos somaram aproximadamente 13% das demandas em 2018.

Ainda quanto ao relacionamento com as partes interessadas foi verificado que em 2019 advieram inovações nos Portais eletrônicos do TCEPA, em observância à Lei de Acesso à Informação tendo como objetivo a melhora na usabilidade dos visitantes, além de que ocorreram aumentos significativos, de mais de 67%, de inserções de matérias nas redes sociais da organização (*Facebook e Instagram*) como forma de interagir e possibilitar a transparência da gestão.

## 6.2 Componente: Processos

Na questão dos seus processos e rotinas foi observado que, em 2017, o tribunal de contas do Estado do Pará instituiu a Controladoria de Assuntos Estratégicos. Controladoria essa que, além das outras nove Controladorias, possui a missão de promover levantamentos de dados e estudos sobre os diversos bancos de dados disponíveis pelas organizações vinculados na Rede de Controle.

Os dados extraídos auxiliam auditores e membros daquele Tribunal na consecução de suas tarefas de análise das contas, além de agir de forma estratégica com análise concomitante dos dados da gestão estadual.

Quanto ao controle externo, com o advento do recebimento dos dados e informações de prestação de contas no sistema eletrônico e-Jurisdicionado, instituído pela Resolução nº 18.974, de forma interna, os auditores acessam os mesmos dados por meio do sistema *Fiscalis*, o qual possibilitou a realização de análise das contas dos órgãos públicos jurisdicionados de forma rápida e com mais precisam, pois os dados são encaminhados de forma online e em diversos extensões (*pdf, doc, xls*) possibilitando consultas rápidas, confecções de planilhas, gráficos e demais dados de cunho analítico. Além de que o sistema oferece informações em *Dashboard* com visões instantâneas dos principais indicadores de desempenho das contas públicas relevantes para o alcance dos objetivos institucionais.

O sistema *Fiscalis* permite ainda acesso a legislação interna dos órgãos, demonstrativos contábeis, lista dos responsáveis pela gestão o que facilita na confecção de matriz de responsabilização, inventários de bens, e relações de processos licitatórios realizados.

Ainda quanto ao controle externo o módulo admissão de pessoal, implantado por meio da Resolução nº 19.070/2018, vem proporcionando agilidade e segurança nas análises processuais por parte dos auditores o que possibilita ainda a fiscalização preventiva.

Quanto ao controle interno foi verificado a implantação de sistema eletrônico de controle cuja origem é do Tribunal de Justiça do Estado do Pará com foco de controlar os atos de gestão interno, principalmente, quanto a contratação de fornecedores, gastos com diárias, passagens e demais itens orçamentários.

Quanto ao planejamento estratégico da organização, conforme prevê a Resolução n. 18.718, sua revisão ocorre de forma bienal. Para tanto foi desenvolvido sistema eletrônico denominado de Sisplan no qual todos os departamentos, por meio de suas chefias, conseguem inserir seus dados de metas e observar seu desempenho, além de que pelo próprio sistema é realizado o monitoramento de todas as ações estratégicas planejadas.

Porém, foi verificado que, nos últimos cinco anos, não houve publicação de instituição ou readequação de sistemas capazes de auxiliar a elaboração dos relatórios de auditoria e fiscalização dos processos de prestação de contas que se encontram na instituição, denominado de passivo processual, encaminhados anteriormente aos sistemas eletrônicos, fazendo com que os trabalhos internos com eles sejam ainda de forma mecanizada e lenta.

### 6.3 Componente: Tecnologia-dados

A forma de relacionamento com as partes interessadas e processos tem por base o componente tecnologia-dados. Desta forma, este componente está inserido nos demais observados e relatados anteriormente, dando suporte tecnológico para o alcance das ações estratégicas.

Em atenção ao planejamento estratégico do TCEPA (2016-2021) e ao plano de gestão (2015-2017) foi instituído, em 2016 por meio da Resolução nº 18.855/2016, o Comitê Diretivo de Tecnologia da Informação (CDTI), órgão colegiado de caráter permanente que tem, dentre várias finalidades e competências, a de coordenar a formulação de propostas de políticas, diretrizes, objetivos, estratégias e planos estratégicos de TI assegurando que as decisões estejam alinhadas à estratégia organizacional e sejam tomadas de forma ampla e participativa, sob um arcabouço de transparência.

Em 2017 mais um passo no componente tecnologia-dados foi realizado pela organização, pois instituído a Política de Governança de Tecnologia da Informação do TCEPA. Nele está contido que todo o planejamento de tecnologia da informação deve observar a elaboração de indicadores e fixação de metas para avaliação do alcance dos objetivos estabelecidos, em função dos benefícios esperados para o Tribunal de Contas.

No início de 2019 foi adquirido um *Data Center* para a instituição. Equipamento que armazena e realiza processamento de dados de uma organização. Projetado com alto nível de segurança, o *Data Center* abriga servidores e bancos de dados, demandando grande quantidade de informação. A aquisição do equipamento se tornou necessária em virtude da demanda de tecnologia que os órgãos de controle sofrem em virtude do cenário atual do país.

Por fim, ainda em 2019 foi apresentada nova plataforma *Business Objects* (BO) para na elaboração, gerenciamento, armazenamento, criação de gráficos,



uso de painéis gerenciais de documentos eletrônicos e arquivamento de relatórios técnicos pelas unidades da organização. Esta plataforma está disponível para acesso pela Intranet e também pelo celular, por aplicativo específico.

Porém foi observado que o TCEPA não possui sistemas de extração de dados denominados de robôs de controle como observado no Tribunal de Contas da União, os quais entregam informações mais detalhadas e especificadas sobre licitação e contratações públicas direcionando e facilitando a fiscalização de forma concomitante e assim de imediata observação de falhas capazes de cancelar processos licitatórios e compras públicas enviesadas.

Foi verificado ainda que não há mecanismo de comunicação portátil com a sociedade, como exemplo os aplicativos de *smartphones* e *tablets* como ocorrem nos Tribunais de Contas do Tocantins e Santa Catarina. Segundo pesquisa do Comitê gestor da Internet no Brasil (2017) quase metade dos brasileiros que acessam a internet o fazem pelo smartphone e um em cada cinco domicílios brasileiros têm acesso a internet sem ter um computador. Desta forma, o desenvolvimento desse tipo de ferramenta torna-se essencial para os novos modelos e costumes de acesso à internet realizados no Brasil e participação social no controle das contas públicas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi verificado que a implantação do Guia de Governança Pública na organização analisada é considerada de grande avanço a implantação de políticas de governança inteligente, porém algumas ações implementadas, por terem ocorridas de forma anterior ao referido Guia, podem ser consideradas como realizadas de forma empírica, levando em consideração somente o planejamento estratégico da organização e a necessidade institucional da modernização para o combate a corrupção.

Em relação aos componentes de governança inteligente observados foi verificado que quanto ao componente de relação com as partes relacionadas é o componente de maior destaque dentre os analisados no TCEPA. Observou-se duas frentes de ações, uma voltada aos órgãos jurisdicionados e a outra a sociedade.

Percebe-se ainda que foram os componentes com maiores números de atos relacionados, o que leva a entender que representou uma das principais preocupações daquele órgão no período analisado.

Quanto aos processos foi possível verificar forte avanço, principalmente, na questão do controle externo, interno e planejamento estratégico. Porém, ainda de forma insipiente quanto ao passivo processual, auditorias e fiscalizações externas dos processos encaminhados anteriormente ao sistema eletrônico de recebimento de contas públicas.

O componente de tecnologia e dados é responsável pelos suportes aos demais componentes, sendo que de destaque neste item foi a instituição da Política de Governança de Tecnologia da Informação e a aquisição de *data center* para armazenamento e processamento de dados, entretanto, mecanismos de comunicação portátil com a sociedade, como exemplo, os aplicativos de *smartphones* e *tablets*, algo em voga em demais organizações de controle, não foi observado no TCEPA.

Muito ainda se tenha à avançar na entidade pesquisada quanto ao tema governança inteligente para que esteja melhor estruturada quanto ao enfrentamento da corrupção, porém, nos últimos anos foi percebido intensificação e consolidação no caminhar rumo as ações de governança inteligente pautadas em normativos que instituem ferramentas precisas e modernas dando resposta ao enfrentamento da corrupção e ao crescimento da demanda por parte da sociedade de atuação mais efetiva daquela instituição.

Entende-se necessário ainda que novas pesquisas surjam sobre o tema e o cenário, com estabelecimento de índice de governança inteligente para que seja possível comparar o grau de governança nos Tribunais de Contas de todos os estados brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BATAGAN, L. Smart cities and sustainability models. **Informática Economica**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 80-87, 2011. Disponível em: <http://revistaie.ase.ro/content/59/07%20-%20batagan.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BATTY, M. *et al.* Smart cities of the future. **European Physical Journal**, [s. l.], n. 214, p. 481-518, 2012. Disponível em: <http://www.complexcity.info/files/2013/08/BATTY-EPJST-2012.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BEVIR, M. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BOLIVAR, M. P. R.; MEIJER, A. J. Smart governance: using a literature review and empirical analysis to build a research model. **Social Science Computer Review**, [s. l.], v. 34, n. 6, p. 1–20, dec. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0894439315611088>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**: versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CGI.COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Revista-br**, ano 8, ed.13, dez. 2017. Disponível em: <https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/3/revista-br-ano-08-2017-edicao13.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

GIL-GARCIA, R. **Enacting Electronic Government Success**: an integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions. New York: Springer, 2012.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. In International public sector. New York: IFAC, 2001.

JOHNSTON, M. **Political corruption and public policy in America**. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing, 1982.

KOURTIT, K; NIJKAMP, P.; ARIBAS D. Smart cities in perspective: a comparative European study by means of self-organizing maps. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**. Tbilisi, GE, v. 25, p. 229-246, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13511610.2012.660330>. Acesso em: 10 jan. 2019.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Método, 2018.

MEIJER, A.; BOLIVAR, M. P. R. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. **International Review of Administrative Sciences**. Mil Oaks, v. 82, 2. ed., p. 392-408, jun. 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852314564308>. Acesso em: 10 jan. 2019.

O'DONNELL, Guilherme. Horizontal Accountability and New Poliarquies. 1997. **Revista Lua Nova**, nº 44, 1998.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Guia de Governança Pública**. -Belém: TCE/PA 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 19.070, de 20 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a composição e o encaminhamento dos atos de admissão de pessoal por meio do sistema eletrônico eJurisdicionado, Módulo Admissão, e a respectiva autuação processual. Disponível em <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=19070>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 18.975, de 7 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a composição e o encaminhamento da prestação de contas anual de gestão por meio do sistema eletrônico e-Jurisdicionado, módulo Contas de Gestão. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18975>. Acesso em 10 jan. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 18.974, de 7 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o sistema de recebimento eletrônico de dados e informações das Unidades Jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Pará, e-Jurisdicionado. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18974>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 18.968, de 14 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a classificação da prestação de contas anual de gestão, a partir do exercício de 2017, a ser encaminhada por cada unidade jurisdicionada. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18968>. Acesso em 10 jan. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 18.919, de 18 de maio de 2017**. Disciplina a apresentação das prestações de contas de gestão e estabelece diretrizes para formalização de processos de contas para fins de análise e julgamento. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18919>. Acesso em 10 jan. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. nº 18.855, de 1 de dezembro de 2016**. Institui o Comitê Diretivo de Tecnologia da Informação (CDTI) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/>

[Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18855](#). Acesso em: 10 jan. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 18.718, de 1 de dezembro de 2009**. Altera a Resolução nº 17.794/2009 que instituiu o Sistema de Planejamento e Gestão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18718>. Acesso em 10 jan. 2009.

SILVA, Arthur Adolfo Cotias. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). in: Brasil, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. p. 19- 141, Brasília, DF: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

TAPSCOTT, Don; AGNEW David. Governance in the digital economy: the importance of human development. **Finance Development**, Washington, v. 36, n. 4, dec. 1999. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/12/tapscott.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de percepção da corrupção 2018: Brasil apresenta sua pior nota desde 2012 e cai da 96ª para 105ª posição do ranking da transparência internacional. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/resultados-2018/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

YIGITCANLAR, T.; VELIBEYOGLU, K.; MARTINEZ-FERNANDEZ, C.; Rising knowledge cities: the role of urban knowledge precincts. **Journal of Knowledge Management**. Emerald, v. 12, n. 5, p. 8-20, set. 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/27476388\\_Rising\\_knowledge\\_cities\\_The\\_role\\_of\\_urban\\_knowledge\\_precincts](https://www.researchgate.net/publication/27476388_Rising_knowledge_cities_The_role_of_urban_knowledge_precincts). Acesso em: 10 jan. 2019.

## CONSELHO DE SANEAMENTO BÁSICO: GOVERNANÇA MUNICIPAL

### COUNCILS OF SANITATION: GOVERNANCE MUNICIPAL

**ELENIS MARIA BAZÁCAS CORRÊA\***

*Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Estado. Mestranda em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos. Especialista em Gestão Pública; Direito; Direito Ambiental Nacional e Internacional; Gestão e Controle da Administração Pública e Gerenciamento de Recursos Hídricos.*

**Resumo:** Os conselhos gestores de políticas públicas constituem-se como espaços de democratização e empoderamento, pois oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos. Para a construção de uma política pública eficaz é necessário a criação de mecanismos institucionais de gestão participativa no processo de formulação e implantação das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 inaugurou esta nova forma de administração pública, aproximando o cidadão do Estado, através de mecanismos de participação social. Uma das formas de exercer esta participação é através dos conselhos municipais de saneamento básico. Nestes conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões, mas, também, do processo de fiscalização, de controle dos gastos públicos e da avaliação dos resultados alcançados na política pública de saneamento básico. Este trabalho buscou contribuir para o entendimento da efetividade dos conselhos municipais de saneamento básico, ao investigar os conselhos instituídos no âmbito de alguns municípios do estado do Rio Grande do Sul. O estudo analisa a legislação de criação, a composição, a representatividade, o caráter das decisões e o comando dos conselhos municipais. Os conselhos municipais de saneamento básico são os titulares das funções de governança no sistema, com atribuições de direcionar, supervisionar, monitorar e avaliar a política pública em busca do atendimento às necessidades dos cidadãos. Os resultados apontam deficiências na legislação quanto à regulamentação dos conselhos que impacta na atuação e dificulta a fiscalização por outros órgãos de controle.

**Palavras-chave:** Democracia. Participação social. Controle social. Governança. Saneamento Básico. Conselho Municipal.

---

\* [elenis@tce.rs.gov.br](mailto:elenis@tce.rs.gov.br)

**Abstract:** The municipal managers councils are as spaces of democratization and empowerment, because participation in society create opportunities setting the political agenda and the allocation of public resources. For the construction of an effective public policy is necessary for the creation of institutional mechanisms for participatory management in the process of formulation and implementation of public policies. The Federal Constitution of 1988 ushered in this new form of public administration, closing the citizen of the State, through mechanisms of social participation. One of the ways to exercise such participation is through the municipal councils of sanitation. These citizens councils not only participate in the decision-making process, but also in the process of supervision, of control of public spending and the evaluation of the results achieved in the public policy of sanitation. This study sought to contribute to the understanding of the effectiveness of the municipal councils of sanitation, while investigating the councils established within some municipalities of the State of Rio Grande do Sul. The study analyzes the laws of creation, composition, representativeness, the character of the decisions and the command of the municipal councils. The municipal councils of sanitation are the holders of the governance functions in the system, with assignments to direct, supervise, monitor and evaluate public policy in search of attending the needs of citizens. The results point out shortcomings in the legislation concerning the regulation of councils that impacts on performance and makes the supervision by other control organizations.

**Keywords:** Democracy. Social participation. Social control. Governance. Basic sanitation. Municipal council.

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 28 de julho de 2010, aprovou Resolução nº A/RES/64/292<sup>1</sup>, proposta pela Bolívia, declarando a água limpa e segura e, o saneamento, um direito essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos. A água e o saneamento são essenciais para a vida e indispensáveis para garantir um conjunto de direitos humanos, tais como o direito à vida, saúde, educação e trabalho. A ONU mostrou-se profundamente preocupada com o fato de que cerca de 884 milhões de pessoas carecem de acesso

---

1 Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. ONU. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)>. Acesso em: 24 out. 2016.

à água potável e que mais de 2,6 bilhões não têm acesso ao saneamento básico. Destacou o fato de que cerca de 1,5 milhões de crianças, menores de 5 anos de idade, morrem a cada ano como resultado de doenças transmitidas pela água – e ao saneamento – ou a eles relacionados, além da perda de 443 milhões de dias letivos ao ano. Apesar de estes números contribuírem para se obter uma ideia relativa desta situação extremamente preocupante, a verdade é que a realidade é muito pior, uma vez que milhões de pessoas que vivem em habitações informais não são, pura e simplesmente, contabilizadas nas estatísticas. A crise em matéria de água e saneamento levam à pobreza, desigualdades e o desequilíbrio em relações de poder, sendo agravada por outros desafios sociais e ambientais, como urbanização acelerada, alterações climáticas e elevados índices de poluição.

O Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em novembro de 2002, formulou seu Comentário Geral nº 15<sup>2</sup> afirmando que o acesso universal ao saneamento é “não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade” dos recursos hídricos. Isso implica a obrigação de os governos criarem mecanismos através dos quais as pessoas possam cobrar do Estado, participar na definição e no controle de políticas públicas.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU<sup>3</sup>, em 30 de setembro de 2010, reafirmou a decisão da Assembleia-Geral da ONU, antes referida, tendo ainda especificado que o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito a um padrão de vida adequado e intimamente relacionado com o direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como o direito à vida e à dignidade humana. Colocou o direito à água e saneamento no mesmo nível de igualdade que um conjunto de outros direitos humanos já reconhecidos há dezenas de anos, tal como a educação, o trabalho, a segurança e a alimentação adequada, entre outros.

No Brasil, segundo o Instituto Trata Brasil<sup>4</sup>, 82,5% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada. Significa que mais de 35 milhões

2 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). ONU. Comentário Geral nº 15/2002. Disponível em: <[http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/lib\\_CompilacionSistemaProteccionDHNU.pdf](http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/lib_CompilacionSistemaProteccionDHNU.pdf)>.

3 Conselho de Direitos Humanos da ONU. <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124\\_301resonwater15-9\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_301resonwater15-9_es.pdf)>.

4 O Instituto Trata Brasil é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>.



de brasileiros estão sem o acesso a este serviço básico. A cada 100 litros de água coletados e tratados, em média, apenas 63 litros são consumidos, ou seja, 37% da água tratada no Brasil é perdida, seja com vazamentos, furtos e ligações clandestinas, falta de medição ou medições incorretas no consumo de água, resultando no prejuízo de cerca de R\$ 8 bilhões. Sabe-se que apenas 48,6% da população têm acesso à coleta de esgoto, ou seja, mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. De acordo com o Instituto, mais de 3,5 milhões de brasileiros, nas 100 maiores cidades do país, despejam esgoto irregularmente, mesmo tendo redes coletoras disponíveis e somente 40% dos esgotos do país são tratados. Das 100 maiores cidades brasileiras, somente 10 delas tratam mais de 80% de seus esgotos e aproximadamente 4 milhões de habitantes ainda não têm acesso a banheiro.

Nas conclusões contidas no Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, Informe 2018, elaborado pela ANA, a qualidade das águas superficiais brasileiras é pior nos trechos dos corpos hídricos localizados em áreas urbanas; os esgotos domésticos representam uma grande ameaça à qualidade da água no meio urbano, principalmente em áreas com maior adensamento populacional e com corpos d'água com baixa capacidade de assimilação das cargas poluidoras; e o investimento em esgotamento sanitário é essencial para a melhoria da qualidade das águas e a garantia de saúde para a população.

Com a aprovação da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) pela Lei 11.445, em 5 de janeiro de 2007, e os Decretos nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e nº 8.211, de 21 de março de 2014, que regulamentam a política, diversos atores vem trabalhando para a sua implementação. As ações dos diferentes entes e instituições que envolvem a atual concepção do saneamento básico são geralmente promovidas de forma fragmentada no âmbito da estrutura governamental, gerando pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos.

Em razão dessa diversidade de atores envolvidos, o que gerou a fragmentação e desarticulação das normas e ações, os legisladores propuseram, em razão da nova configuração do ordenamento nacional, após a Constituição Federal de 1988, a articulação de um projeto nacional de saneamento fundado na unidade e na multiplicidade. A unidade foi assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais, com o intuito de formar um comando único nas esferas de governo. E a multiplicidade pela descentralização com distribuição de poder de decisão e responsabilidades entre os diversos entes estatais. A organização e a gestão do

projeto nacional de saneamento, com articulação da unidade com a multiplicidade se assentou na fórmula do tripé: sistema, plano e conselho. A mesma fórmula utilizada com outras políticas públicas implantadas no Brasil.

Além do sistema e do plano, o conselho é um importante componente das políticas públicas. O objetivo da criação dos conselhos é a participação e o controle social da gestão pública para a garantia de um melhor atendimento às expectativas e anseios da população.

A estrutura da administração pública no Brasil, em matéria ambiental comporta, atualmente, uma variedade de tipos de conselhos, mas é interesse deste trabalho centrar a atenção nos Conselhos de Saneamento Básico constituídos no âmbito dos municípios com competências e atribuições relativas à condução da política de saneamento.

Para garantir recursos federais na área de saneamento básico, os municípios que possuem a titularidade dos serviços, deveriam ter criado o Conselho Municipal de Saneamento Básico até a data de 31 de dezembro de 2014, conforme previsto nos Decreto nº 7.217/10, com redação alterada pelo Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Segundo o artigo 36, parágrafo 6º do Decreto, depois de 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, destinados a serviços de saneamento básico, aos titulares de serviços públicos que não instituíram o Conselho de Saneamento no município.

Portanto, se foram criados, faz sentido indagar em que aspectos os conselhos municipais de saneamento básico atuam de forma efetiva na condução da respectiva política? Os conselhos municipais de saneamento básico assumem o papel de condutor das políticas públicas de saneamento? Têm esses conselhos constituídos espaços democráticos de participação? Estão eles em condições de contribuir para uma maior autonomia municipal na área do saneamento e para o avanço das políticas públicas nessa área? Essas são algumas das questões que surgem e que precisamos conhecer as respostas para saber se os mesmos estão sendo criados somente para atender uma Lei ou para seu efetivo objetivo.

Buscando elementos concretos para refletir sobre essas questões, pretende-se analisar a constituição dos conselhos de saneamento básico em alguns municípios do Rio Grande do Sul, com até 10 mil habitantes, com relação a forma

de organização e atuação, visando auxiliar a compreensão dessa realidade e apresentar proposições para melhoria efetiva da atuação desses conselhos.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### 2.1 Descentralização e democracia

A descentralização preconizada na Carta Federal fortaleceu o papel dos municípios na gestão das políticas públicas, cabendo ao gestor municipal adotar as mais adequadas aos anseios da população local. A Constituição Federal de 1988 estabelece o município como titular dos serviços de interesse local. O saneamento básico caracteriza-se, eminentemente, como matéria de interesse local e de titularidade municipal que visa atender o cidadão em seu local de residência. O município tem autonomia para organizar a prestação desse serviço essencial à vida e possui poderes políticos suficientes para estabelecer suas prioridades com a tríplice autonomia (política, administrativa e financeira).

A Lei Federal nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, estabelece que a responsabilidade pelo planejamento do saneamento básico é de competência do município. Conforme a lei, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.445). Os quatro serviços são de interesse local e, por isso, com fulcro no artigo 30, inciso I e V da Constituição Federal, são de titularidade municipal. O Supremo Tribunal Federal já firmou posicionamento acerca da competência e titularidade municipal sobre os serviços de saneamento, inclusive no que diz respeito às regiões metropolitanas, onde a gestão deve ser compartilhada. Além disso, o município poderá delegar esta competência, mas sempre estará sob sua égide a titularidade originária do saneamento básico.

O processo de descentralização das políticas públicas iniciou-se no país com a retomada do processo de redemocratização proposto pela Constituição Federal de 1988. O município ganhou força e autonomia para poder administrar com menor interferência dos outros entes da federação, ganhando mais recursos financeiros, repassados diretamente para seus cofres.

Ao longo da década de 90 e no início dos anos 2000, a relação do Estado com a sociedade sofreu modificação; os avanços constitucionais no desenho das políticas públicas criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e na execução de políticas por meio de conselhos municipais, estaduais e federais. Ao lado desses avanços, houve a ampliação de direitos sociais universais e a busca para a construção de um Estado do bem-estar social. (ROCHA, 2008).

Se o significado de democracia é governo do povo, sem a garantia de participação da população não existe democracia de fato. Sem a sociedade organizada participando nas políticas públicas, não há como subsistir o regime democrático de direito. É nas relações com outros seres humanos que constituímos uma sociedade. A questão de o homem precisar dos outros para sobreviver não está apenas relacionada à satisfação de suas necessidades materiais (alimentação, segurança, moradia etc.): ela relaciona-se, principalmente, ao fato de que as necessidades de cada ser humano só poderão ser atendidas com a ajuda e a participação de outros seres humanos (ROCHA, 2008).

Em seu preâmbulo, a Constituição de 1988, institui o “estado democrático de direito” destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. Estabelece, em seu primeiro artigo, o fortalecimento da Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; declara seus princípios fundamentais e afirma a soberania popular; além disso, institui como novo paradigma, a “democracia participativa”.

## 2.2 Participação e controle social

A Constituição Federal de 1988 introduziu no ordenamento brasileiro o princípio da participação, o qual é reafirmado em diversas legislações infraconstitucionais nas mais variadas políticas públicas surgidas a partir da reforma constitucional.

Na definição de Bordenave (1994), participação origina-se da palavra “parte”, ou seja, participação é fazer parte, tomar parte e ter parte. Para esse autor, participação é um tema que pode ser observado em todos os níveis da sociedade civil. As pessoas participam de sua família, de sua comunidade; no trabalho, assim, como nos sindicatos, nos movimentos, e em outras organizações sociais.

Isto invoca, em alguma instância, a diferenciação entre democracia representativa e democracia participativa, ou seja, não somente nas eleições periódicas, mas também de fazer parte nos processos de tomada de decisão. Segundo Bordenave (1994, p.23), “a democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por fazerem parte da nação, têm parte real na sua construção e por isso tomam parte – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte”.

A Constituição Federal declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem dentre seus fundamentos a cidadania (art.1º, II). É consabido que um dos aspectos mais inovadores, do ponto de vista da democracia introduzido pela Carta Magna, reside na participação direta e pessoal da cidadania nos atos de governo. Esta se fundamenta no art.1º, parágrafo único, da Lei Maior: “**Todo poder emana do povo, que o exerce** indiretamente, por representantes eleitos, ou **diretamente, nos termos desta Constituição**” (grifo nosso).

A figura do conselho de política pública surgiu em meio ao debate da redemocratização. Assim, a Constituição Brasileira acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação direta no processo decisório das políticas públicas.

Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Com relação à democracia participativa, estabelece os conselhos gestores das políticas públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil.

A Constituição Federal contém vários dispositivos que fazem menção expressa à participação direta na gestão pública em vários campos de atuação da administração. No texto constitucional, outros mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania foram instituídos, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei, conforme o disposto no art. 37, parágrafo 3º, que preconiza “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”.

Como direcionamento constitucional, foram criados novos espaços de participação sócio-política passando a integrar a concepção de gestão pública,

com os chamados “conselhos gestores” (GOHN, 2001). Nesses espaços, deverão estar presentes os representantes dos diversos setores da sociedade civil responsáveis pelas deliberações, consultas e atitudes frente às decisões políticas.

Importante ressaltar que a previsão de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades ao mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos, maior transparência e controle social na atuação do Estado (ROCHA, 2008).

Atualmente, quase três décadas após as novas concepções introduzidas na Constituição, a grande maioria das políticas públicas – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. - contam com espaços institucionalizados de participação social, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público (ROCHA, 2008). No ordenamento infraconstitucional também encontramos o controle social, previsto na Lei Federal nº 11.445/2007, como princípio fundamental para a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

No rol de fiscalizadores dos entes governamentais, o cidadão é o que se encontra mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sejam estes da administração direta ou indireta, sem contar que a população local é a beneficiária direta ou potencial de eventuais ações ou prejuízos proporcionados pelas políticas públicas. O controle social pressupõe a fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades representativas da sociedade organizada.

A participação é apontada como um processo que se inicia quando várias pessoas decidem compartilhar suas necessidades, aspirações e experiências, com o objetivo de melhorar as condições de vida da comunidade em que estão inseridas. Para isso, se encontram, se organizam, identificam prioridades, dividem tarefas, estabelecem metas e estratégias de acordo com os recursos existentes (financeiros, técnicos e humanos), assim como através de outros que podem ser obtidos através de parcerias que planejam as ações visando à otimização dos investimentos.

A Política Nacional de Saneamento Básico tem a atribuição de engajar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a

todos os agentes que atuam no setor. Em seus artigos 2º e 3º, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico sejam colocados de forma eficiente à disposição da comunidade, obedecido o princípio fundamental do controle social definido como “um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico”. A referida lei, em matéria de saneamento básico, dá ênfase ao apoio à sociedade na participação e no exercício democrático do controle social.

Nesse sentido, os conselhos municipais aproximam-se do conceito do controle social, pois, fazem parte do estado democrático de direito, o controle do poder público por parte da sociedade, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos (MAIA, VITAL e PERGENTINO, 2012).

A participação, a mobilização e o controle social funcionam como eixo transversal, na medida em que mobilizam os usuários para o exercício da cidadania, que inclui a participação no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da gestão, evidenciando o comprometimento dos cidadãos para a qualificação do gasto público e a destinação eficiente dos recursos em saneamento de forma a assegurar que sejam alocados e aplicados com eficácia e eficiência, revertendo em benefícios diretos à população, bem como na sua sustentabilidade. Para a implantação da Política Nacional de Saneamento Básico, se faz necessário criar condições materiais para a participação e o controle (MAIA, VITAL e PERGENTINO, 2012).

### 2.3 Saneamento básico

Na Constituição Federal de 1988, no artigo 175, consta a incumbência do Estado na prestação do serviço público, aí incluída a de saneamento; bem como a instituição pela União das diretrizes que deverão ser seguidas pelos outros entes estatais.

As reformas político-constitucionais desencadeadas com o processo constituinte de 1988 colocaram grandes desafios para o setor de saneamento. Diferentemente das conquistas sociais auferidas pelo movimento sanitário para a política de saúde pública e pelo movimento da reforma urbana, o saneamento

não inseriu na Constituição Federal sequer princípios, diretrizes e valores que levassem ao alinhamento deste setor ao ambiente democrático e inclusivo.

Com o crescimento acentuado das cidades brasileiras, torna-se cada vez mais importante e urgente a universalização do saneamento básico pelos benefícios que propiciam ao desenvolvimento social, cultural e econômico. As ações de saneamento são consideradas preventivas para a saúde, quando garantem a qualidade da água de abastecimento, a coleta, o tratamento e a disposição adequada de dejetos humanos e resíduos sólidos, atuando também nos casos de enchentes e inundações, com ações de drenagem urbana.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 21, ser competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

A Lei nº 10.257/2001, em seu artigo 2º, traz como diretriz da Política Urbana a garantia, dentre outros, do direito ao saneamento e estabelece, também, a competência da União nas questões da Política Urbana. Conforme disposto no artigo 3º, o saneamento básico está incluído no rol de atribuições de interesse da política urbana.

A Lei nº 8.080/1990, que criou o SUS, trouxe como obrigação desse sistema promover, proteger e recuperar a saúde, englobando a promoção de ações de saneamento básico e de vigilância sanitária. A noção de saúde contemplada na Lei considera como seus fatores determinantes e condicionantes, entre outros, o saneamento básico. Em diversas de suas definições e determinações, o saneamento básico assume papel central na política de saúde pública.

A Lei nº 11.445/2007, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), estabelece, por sua vez, no artigo 52, que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico. Estabelece, ainda, que os planos devam ser elaborados com horizonte de 20 anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais. E o saneamento básico é composto do conjunto de serviços de



abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Tratando-se de competências institucionais, diversos órgãos no governo federal respondem por programas e ações em saneamento básico. Do ponto de vista dos investimentos, a gestão dos recursos onerosos, independentemente do porte populacional dos municípios, é atribuição exclusiva do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Entretanto, no tocante aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), diversas são as instituições federais atuantes no setor.

A atuação do Ministério das Cidades é dirigida a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs, ou participantes de Consórcios Públicos afins.

O Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, atende a municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias, com recursos não onerosos, ou seja, pelo OGU para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Lei nº 11.445/2007, no âmbito municipal, reforça a necessidade de planejamento para o saneamento, através da obrigatoriedade de planos municipais que tratam de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana, e manejo de resíduos sólidos. Os planos são obrigatórios para que possam ser estabelecidos contratos de delegação da prestação de serviços e para que possam ser acessados recursos do governo federal, sendo que inicialmente o prazo final, para sua elaboração, estabelecido pelo Decreto nº 9.254/2017 era até dezembro de 2019, no entanto, foi alterado para 31 de dezembro de 2022, pelo Decreto n. 10.203/20. A Lei reforça também a participação e o controle social, através de diferentes mecanismos como: audiências públicas, definição de conselho municipal responsável pelo acompanhamento e fiscalização da política de saneamento, sendo que a definição desse conselho também é condição para que possam ser acessados recursos do governo federal.

Se o saneamento é um direito da cidadania não há como modificar o modelo de gestão pública sem o debate com a sociedade, considerando a participação

e controle social, o caráter monopolístico dos serviços, e os impactos desses na qualidade de vida dos cidadãos, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente. Da mesma forma, é necessário a adoção de modos de gestão transparentes, cujas informações relativas à prestação dos serviços estejam disponíveis para consulta pública na internet, tais como: áreas com e sem acesso aos serviços; indicadores de qualidade dos serviços prestados; contratos de programa ou de concessão, com metas claras a serem atendidas no curto, médio e longo prazo; modelos tarifários, incluindo formas de subsídios e tarifas sociais, e detalhamento do tratamento a ser dado àqueles que não têm capacidade de pagar pelos serviços.

## 2.4 Governança

Como já mencionado antes, a Constituição enfatizou a participação e a democracia por meio da instituição de colegiados; estimulando, assim, a cidadania a uma participação mais ativa na gestão da coisa pública. Esta relação da comunidade com o poder público vem tomando novos rumos, com o incentivo da participação da comunidade nas decisões do governo, no direcionamento das políticas públicas para melhor atender as necessidades da sociedade, na transparência das ações dos gestores públicos e na prestação de contas da aplicação dos recursos públicos. De forma semelhante, está sendo introduzida as noções de governança, de espaços públicos organizados para facilitar o alcance de objetivos públicos e o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia participativa e controle social. Dito de outra forma,, compreende a interação entre o estado e os vários agentes não governamentais para atingir resultados de interesse público (GHANEM, 2007). Constitui a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas como uma das dimensões do estado democrático de direito. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 126):

[...] a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.”

Embora o conceito de governança não seja unívoco, há consenso na literatura de que uma de suas premissas propõe uma alteração sensível na gestão pública, justamente para reconhecer a necessidade de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nas políticas públicas, em especial no que se refere ao aumento da participação popular em todo ciclo das políticas públicas (RONCONI, 2011). O autor considera que a governança pública desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão do Estado que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas.

É neste contexto que se insere a publicação do “Referencial Básico de Governança”, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), que define governança no setor público como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Para o TCU, governança envolve “o que fazer”, “direção”, “avaliação, direção e monitoramento” e “alta administração”. E gestão envolve “o que fazer”, “processo de trabalho”, “PDCA” e “gestores”.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) publicou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, que adota uma abordagem que estimula o uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, focando a essência das boas práticas. Através desse documento são definidos quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Segundo o IBGC (2015), apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.

Apesar do avanço das estruturas organizacionais para a melhoria da capacidade de governança e gestão, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer e aprimorar cada vez mais os mecanismos de governança como forma de aumentar a integração entre Estado e sociedade.

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados alinhados com as expectativas da sociedade.

Segundo a International Federation of Accountants (IFAC, 2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

A governança pode ser descrita na concepção do Banco Mundial, como um sistema pelo qual um conjunto eficiente de mecanismos é utilizado para o fim de assegurar que as ações executadas pelos gestores públicos estejam sempre alinhadas ao interesse da sociedade. Sob esta perspectiva, a governança engloba, portanto, “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (WORLD BANK, 2006, p. 2).

Segundo a ISO/IEC 38500:2008<sup>5</sup>, a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas: (a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; (b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e, (c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Baseado nesses fundamentos, podemos afirmar que a definição do direcionamento estratégico; a supervisão da gestão; o envolvimento das partes

5 ISO/IEC 38500 é uma norma internacional para a governança corporativa de tecnologia da informação publicada conjuntamente pela Organização Internacional de Normalização (ISO) e a Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC).

interessadas; o gerenciamento dos riscos estratégicos e dos conflitos internos; a avaliação do sistema de gestão e controle; a promoção da *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência são funções da governança.

Para Bizerra (2011), a governança pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que caminham com a administração pública em busca da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações.

A governança define direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão pública, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Dentro da perspectiva, podemos afirmar que os conselhos municipais de saneamento básico exercem a função de governança, uma vez que possuem a atribuição de formular políticas, planejar e avaliar os serviços públicos relacionados com o saneamento básico.

## 2.5 Conselhos municipais de saneamento básico

Após a Constituição Federal os conselhos estão de fato dentro de uma nova relação Estado/sociedade civil, onde passam a ser instância de poder, espaços coletivos do processo de gestão participativa no que se refere às políticas públicas. Os conselhos assumiram um papel importante na consolidação da democracia no país.

A participação social é necessária e indispensável para que a consolidação da política de saneamento torne-se mais democrática e eficaz. A institucionalização da participação social no Brasil, principalmente através dos conselhos gestores, representa um avanço na democratização, não somente em relação aos serviços, mas também nas práticas políticas, ampliando o poder de intervenção da população nos rumos da coisa pública, impondo maior responsabilidade pública aos governos e à sociedade. Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Os conselhos municipais são instâncias de reivindicações da sociedade e de espaços de resolução de conflitos, podendo ter caráter consultivo, deliberativo,

fiscalizador, a depender da forma como foram concebidos em lei. O caráter consultivo refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas, meramente opinativas e indicativas da vontade do conselho quanto às questões de ações e serviços de saneamento básico, no âmbito municipal. O caráter deliberativo refere-se à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais das ações e serviços de saneamento básico, quanto ao direcionamento da política pública, desenvolvida no âmbito municipal. O caráter regulador diz respeito à harmonização dos interesses da sociedade e do poder público, com controle da qualidade da prestação dos serviços de saneamento. O caráter estratégico refere-se ao direcionamento dos rumos da política de saneamento básico. Por sua vez, o caráter avaliativo refere-se ao acompanhamento sistemático das ações e serviços de saneamento básico, objetivando a identificação de problemas e alternativas para melhoria do desempenho, garantindo o cumprimento das normas, bem como a avaliação da qualidade dos serviços colocados à disposição da sociedade. E, por fim, o caráter fiscalizador refere-se ao acompanhamento e fiscalização das ações e serviços de saneamento básico do município, garantindo o atendimento prestado à população.

Os conselhos de gestão são definidos como órgãos colegiados de composição e natureza paritária, destinados às atividades de controle, planejamento e gestão. Constituem espaços públicos que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que fazem parte ao mesmo tempo do Estado e da sociedade. A ideia de conselho combina o conceito de democracia direta e representativa, agregando mecanismos de representação política em que os indivíduos se comportam como cidadãos políticos ativos, aptos a atingirem consensos durante os processos de participação e de elaboração de políticas públicas (GOHN, 2004).

Os Conselhos Municipais de Saneamento não eram obrigatórios segundo as leis nacionais até o ano de 2014, quando o Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014 foi regulamentado. Este Decreto alterou o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que tinha como objetivo regulamentar a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, e traz a determinação de que “após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem,

por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do *caput*”.

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. São canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo, com o poder de interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a condução da política. São muito mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability societal*, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

Um papel clássico e em ascensão da participação social é a função de vigilância do Estado, onde a expressão controle social se faz mais percebida, no acompanhamento diuturno da gestão, da atuação dos administradores, velando pelo cumprimento do disposto nas leis e nos princípios fundamentais previstos na Constituição Federal. A dimensão do controle se relaciona com a execução das políticas e os mecanismos de garantia de que os direitos sociais se materializem em serviços públicos de qualidade.

A Lei Federal nº 11.445/2001, define no art. 3º, inciso IV, o controle social como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos

de saneamento básico. O controle social poderia ser traduzido como a capacidade que os cidadãos têm de interferir na gestão pública, colocando as ações do Estado, quanto à prestação dos serviços, na direção dos interesses da comunidade.

A Constituição Federal de 1988 assegurou a participação popular nas políticas públicas, bem como outras formas de participação política. Garantiu o direito da sociedade exercer o controle social sobre as ações do governo. Em geral, a participação engloba todas as formas de engajamento da população em processos de tomada de decisão e ação que permite aos cidadãos influenciar na elaboração de políticas públicas e exercer controle sobre as ações do governo. Estes mecanismos de participação direta nos processos de tomada de decisão são fortemente enfatizados na Constituição Federal assim como em várias leis federais na forma de conselhos gestores de políticas públicas.

Entretanto, não basta apenas a constituição dos conselhos municipais de saneamento básico com o fim de, tão somente, obter financiamento federal. A questão que surge é se os conselhos municipais efetivamente cumprem com seu papel de governança no sistema de saneamento básico.

No processo de implementação da Lei de Saneamento Básico, torna-se fundamental a construção participativa, para que se promova a adoção de novos valores e o controle social na gestão da política de saneamento. O apoio à qualificação da gestão e da participação da sociedade é fundamental para o sucesso no planejamento e na execução de políticas de saneamento, na medida em que melhor orientam a definição de estratégias e o controle social dos serviços públicos. Políticas públicas fundadas na integração e na solidariedade social podem transformar as precárias condições de vida dos cidadãos.

Assim, é necessário o estudo mais aprofundado da constituição, das atribuições e atuação dos conselhos municipais de saneamento básico, e como estudo de caso, os instituídos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

O presente estudo constitui-se de uma investigação exploratória que têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.

Como instrumentos principais de coleta de dados foram utilizados a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a consulta de dados no estudo de caso.



A primeira etapa do trabalho consistiu na pesquisa legislativa, considerando a Constituição Federal e leis federais, e na bibliográfica, com consulta a trabalhos que abordassem a matéria de saneamento, democracia, descentralização, participação social, conselhos municipais de saneamento básico, controle social, governança. A segunda etapa consistiu na realização de um questionário dirigido aos controles internos dos 497 executivos municipais do Estado do Rio Grande do Sul, elaborado para verificar a existência de órgão colegiado para o exercício do controle social em matéria de saneamento, a especificação de que tipo de colegiado realiza o controle, qual a forma de constituição, qual a sua composição. Após a obtenção de 491 respostas, foi realizada a seleção dos municípios que possuem até 10 mil habitantes e que enviaram a respectiva legislação do conselho municipal de saneamento básico. O resultado da amostra corresponde a 5 % do total de municípios situados no Estado do Rio Grande do Sul. A última etapa consistiu na conclusão do trabalho com o cotejamento da legislação dos municípios integrantes da amostra e as respostas obtidas no questionário.

#### 4 RESULTADO E ANÁLISE DA PESQUISA

Os Conselhos Municipais de Saneamento Básico constituem espaços de governança pública, onde é assegurada a participação da sociedade na definição das diretrizes principais das ações que deverão ser implantadas pelo gestor municipal no âmbito local. Entretanto, para que os Conselhos Municipais de Saneamento Básico cumpram o seu papel é necessário a existência de alguns pressupostos fundamentais, iniciando-se pela legislação de criação ou instituição desses espaços públicos. A importância da institucionalização dos conselhos revela o grau de comprometimento da entidade estatal, conforme comentário de Lima (2014) a seguir:

O reconhecimento dos próprios órgãos estatais de que o conselho é parte integrante do processo de tomada de decisões revela bastante sobre a institucionalização do conselho. As características formais relacionadas à institucionalização dos conselhos estão sob responsabilidade do Estado, visto que é ele quem reconhece, em última instância, o poder de fala dos atores nestes espaços.

Com o fito de verificar a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais de saneamento básico, foi encaminhado um questionário semiestruturado ao controle interno do poder executivo dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, através do método de pesquisa *survey*, enviado por meio eletrônico no

início de agosto/2018, com prazo de 30 dias para respostas. Retornaram 490 questionários respondidos.

Realizada a análise das respostas, verificou-se que em matéria de saneamento básico, em cerca de 56% dos municípios não foi criado conselho municipal específico de saneamento básico. No questionamento: “O Município possui órgão colegiado para controle social dos serviços de saneamento básico, instituído por legislação específica?” Foram 274 respostas “não” (56%) e 216 respostas “sim” (44%).

Dos municípios que possuem um colegiado (216), verificou-se que a maioria confere o controle social dos serviços de saneamento básico ao Conselho de Meio Ambiente (49%) e em apenas 33% dos municípios existem conselhos municipais de saneamento básico. No questionamento: Qual o órgão colegiado que atua na área de serviços de saneamento básico? Foram 105 respostas “Conselho de Meio Ambiente”, 72 respostas “Conselho de Saneamento” e 39 respostas “Outros”.

Destaca-se que dentre os outros (18% dos municípios), as atribuições na área de saneamento básico foram conferidas aos conselhos municipais já existentes de diversas áreas. Em resposta ao questionamento surgiram os seguintes colegiados: Colegiado da Secretaria da Agricultura, Colegiado do Executivo Municipal, Comissão Municipal de Saneamento Básico, Conselho de Agência Reguladora, Conselho Deliberativo do Fundo de Gestão Compartilhada e Comitê do Plano Municipal de Saneamento, e conforme leis de instituição, com atribuições específicas para tratar de saneamento. Note-se que tais estruturas não são as mais indicadas para a efetivação da participação da sociedade.

Sabe-se que tanto na Lei nº 11.445/2007 (art. 47, § 1º) como no Decreto nº 7.217/2010 (art. 34, § 4º) há permissão para a atribuição das funções e competências do controle social dos serviços públicos de saneamento básico a outro colegiado já existente. Entretanto, faz-se uma crítica quanto a esse aspecto pela falta de especialização na matéria, prejudicando o estabelecimento das diretrizes e formulação da política pública de saneamento básico adequado às condições do município e ao interesse da população local. Outro aspecto prejudicial, perdendo na qualidade nas deliberações, prende-se ao fato de que muitas vezes não é assegurada a representação de áreas com influência no saneamento na composição do colegiado.

De acordo com a Lei nº 11.445/07 (art. 47) deve ser assegurada a representação no conselho de cinco segmentos:

dos titulares dos serviços de saneamento; dos órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; e das entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionados ao setor de saneamento básico.

Compreende-se que os municípios são os titulares dos serviços de saneamento básico. Desta forma, deverá estar prevista a participação de representante do poder executivo, podendo ser essa representação por intermédio da secretaria que cuida da área de saneamento. Assim, deve ser também assegurada a participação de outros órgãos governamentais ligados ao tema.

Na pesquisa realizada, dos 216 municípios que possuem conselho municipal de saneamento básico, verificou-se pelas respostas enviadas que 43% dos conselhos não possuem representante do titular dos serviços, contrariando o prescrito na legislação. Cabe observar aqui, que o entendimento com relação a participação de representante do titular dos serviços de saneamento, pode ter a concepção equivocada de que seria secretaria municipal encarregada do saneamento municipal. A titularidade do serviço é de quem presta efetivamente os serviços de saneamento.

Com relação a representação no conselho de saneamento básico de órgãos governamentais, observou-se que dos 216 conselhos existentes, apenas 28 % respondeu que não há participação de representantes de órgãos governamentais na composição do conselho de saneamento.

A Lei nº 11.445/07 confere ao município a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, embora também determine as responsabilidades aos demais entes federativos. Estabelece, ainda, os requisitos para a celebração de contratos por meio do qual o município delegue a outros, sejam pessoas de direito público ou privado, a prestação dos serviços de saneamento básico. Nesse contexto, a prestação dos serviços de saneamento básico pode ser realizada de forma direta ou de forma indireta (contratada) ou nos termos da lei do próprio titular.

No questionamento realizado para os municípios verificou-se que em praticamente metade dos 216 respondentes (51%), há a participação de representantes de prestadores de serviços públicos de saneamento nos conselhos municipais, nos outros restantes (49%) não há representantes dos prestadores de serviço de saneamento básico.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implantação de políticas públicas. A crítica neste aspecto refere-se à constatação de que, nos espaços de participação, os membros envolvidos exercem função de representação sem a autorização formal da sociedade como um todo (LAVALLE, 2011). A legitimidade da representação nesses espaços, na verdade, está apoiada no conhecimento e envolvimento dos participantes, constituindo quase que um voluntariado (LÜCHMANN, 2007).

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá, pelo menos, um representante da sociedade civil.

Na pesquisa realizada dos 216 municípios que contam com conselho, a quantidade representativa de 66 conselhos (30%), não contam com a participação de usuários em sua composição. Isso denota a deficiência na atuação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, visando controlá-las para que atendam mais adequadamente às demandas sociais e aos interesses da coletividade.

Verifica-se grande heterogeneidade na composição dos conselhos no tocante aos representantes de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico, uma vez que são previamente determinados pela legislação de criação dos conselhos. A crítica que se faz é que muitas vezes estas entidades não são vinculadas ao setor de saneamento. Registra-se que em alguns casos há interesses distintos dos objetivos do conselho e, muitas vezes, até mesmo conflitantes. Na grande maioria dos conselhos cerca de 67% (144) constata-se a participação destes segmentos da sociedade, na composição dos conselhos. Destaca-se que 33% (72) dos participantes não possuem vinculação com a área de saneamento.

Após a análise realizada das respostas dos 490 municípios, delimitou-se a pesquisa aos municípios que possuem até 10.000 habitantes e que editaram lei criando e/ou instituindo o conselho municipal de saneamento básico. Selecionou-se 24 municípios, correspondente a amostra de 5% do total de municípios que responderam ao questionário. Da análise da legislação desses municípios foram classificadas e tabeladas as informações acerca dos conselhos de saneamento básico dos 24 municípios. A Tabela 1 a seguir apresenta os dados obtidos:

TABELA 1 - CARACTERÍSTICAS DOS 24 MUNICÍPIOS SELECIONADOS NA AMOSTRA

Município	Habitantes	Lei nº	Mês criação	Nº membros	Especificação atribuições
Caraá	7.312	1.528/2014	dez/14	6	sim (7)
Erval Seco	7.878	2.636/2015	dez/15	8	não
Doutor Ricardo	2.030	1.413/2012	jun/12	11	sim (13)
Relvado	2.155	1.194/2012	ago/12	10	sim (13)
Ibirapuitã	4.061	2.078/2015	nov/15	X	não
Vespasiano Correa	1.974	1.088/2012	jul/12	10	sim (13)
Três Forquilhas	2.914	1.313/2013	abr/13	X	não
Lagoa dos Três Cantos	1.598	1.095/2014	ago/14	X	não
Palmitinho	6.920	2.557/2015	dez/15	7	sim (7)
Ibiaçá	4.710	1.097/2011	nov/11	9	sim (8)
Caiçara	5.071	1.602/2015	dez/15	6	sim (8)
Cristal	7.280	1.222/2011	jun/11	9	não
Coronel Barros	2.459	1.757/2014	abr/14	X	não
Boa Vista do Cadeado	2.441	752/2014	mai/14	X	não
Santa Bárbara do Sul	8.829	4.321/2015	jan/15	8	sim (16)
Mampituba	3.003	720/2013	ago/13	X	não
Forquetinha (MA e SAN)	2.479	1.043/2015	mar/15	6	sim (24)
Canudos do Vale	1.807	800/2015	abr/15	10	sim (25)
Marcelino Ramos	5.134	43/2011	out/11	8	não
Boa Vista das Missões	2.114	1.445/2015	dez/15	8	sim (22)
Porto Lucena	5.413	1.927/2014	out/14	X	sim (14)
Santana da Boa Vista	8.242	2.649/2014	nov/14	10	sim(13)
Entre Rios do Sul	3.080	1.728/2015	dez/15	11	sim(13)

Fonte: elaborada pela autora.

Salienta-se novamente que o Decreto nº 7.217/2010, alterado pelo Decreto nº 8.211, publicado no DOU em 24-03-2014, determinou que

após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.

Dos 24 municípios estudados apenas 8 municípios já tinham conselho de saneamento antes da publicação do Decreto nº 8.211/2014, ou seja, a grande maioria instituiu o conselho após a edição da regra inscrita no parágrafo 6º do artigo 34 do Decreto nº 7.217/2010. Desta forma, muitos municípios editaram leis com o único objetivo de cumprir a determinação, sem efetivar a implementação adequada do conselho.

A importância do ato normativo que cria o conselho tem a ver com a visão de uma nova institucionalidade participativa e com o estabelecimento do tipo de vinculação desta instância ao aparelho do Estado (TEIXEIRA, 2000). Os conselhos poderão ser criados através de lei, decreto ou portaria; no entanto, cada forma sinaliza o reconhecimento do Estado a sua importância. Os conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo para ser aprovada, conferindo, conseqüentemente, maior estabilidade e potencial de continuidade ao conselho. O decreto é semelhante à lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, entretanto acaba dependendo somente de decisão do chefe do Poder Executivo. Por fim, com a portaria o conselho pode ser extinto a qualquer momento, mais facilmente que as leis e os decretos.

O instrumento jurídico adequado para a criação dos conselhos é a lei. Os conselhos criados por iniciativa do Executivo, através de projeto de lei, que passa pelo crivo da Câmara Municipal possibilitam a participação e discussão de diversos atores em todas as fases de atuação da sociedade para a implantação da política pública. A criação através de decreto e/ou portarias possibilitaria a mudança do regulamento do conselho a critério de cada novo gestor público, gerando instabilidade política e de direcionamento das ações segundo critérios do chefe do executivo.

Os conselhos não apresentam funcionamento homogêneo. Suas atribuições e composição variam de município a município, mas para que o colegiado possa cumprir seus objetivos é necessário que seja representativo e que possua uma composição paritária, com igualdade numérica entre poder público e a sociedade. A composição paritária significa que 50% dos membros do conselho devem representar o poder público e 50% devem ser de representantes da sociedade civil. Quanto mais representatividade tiver a população de um município perante o conselho, mais justas e apropriadas serão as ações e as diretrizes estabelecidas por ele em matéria de saneamento, em atenção às necessidades da população.

A paridade entre o poder público e a sociedade civil não está sendo respeitado na composição dos conselhos municipais de saneamento em 58% dos municípios, conforme exemplo nos 13 municípios selecionados a seguir, na Tabela 2:

**TABELA 2 - DEMONSTRATIVO DA COMPOSIÇÃO DOS COLEGIADOS**

Município	Total de Membros	Poder Público	Sociedade
Doutor Ricardo	11	9	2
Relvado	10	7	3
Vespasiano Corrêa	10	7	3
Palmitinho	7	5	2
Ibiaçá	9	6	3
Caiçara	6	4	2
Santa Bárbara do Sul	8	5	3
Forquetinha	6	4	2
Canudos do Vale	10	8	2
Marcelino Ramos	8	5	3
Boa Vista das Missões	8	6	2
Santana da Boa Vista	10	7	3
Entre Rios do Sul	11	9	2

Cabe mencionar que em três leis de criação não existe regra da composição dos conselhos municipais e em quatro municípios há de forma genérica a composição, mas não consta a quantidade dos membros. Nas leis que criam os Conselhos de Saneamento constam impropriedades que contrariam o disposto no texto legal, como por exemplo, temos que a composição será de conselhos municipais afins. Verifica-se, pela análise realizada na legislação dos conselhos municipais de saneamento básico, que há um desvirtuamento na composição de

alguns conselhos com a participação da Brigada Militar, do Conselho Paroquial, do Poder Legislativo e de outros Conselhos Municipais, como o da segurança e do desenvolvimento rural. Cada entidade referida possui canais apropriados de participação, gerando a elitização dos espaços de participação e direcionando o processo decisório a favor de segmentos da sociedade, principalmente o governamental. Diante disso, faz-se necessário maior orientação aos Executivos Municipais para o ajuste na composição dos conselhos a fim de oportunizar mais participação e maior representatividade dos segmentos da sociedade. Além disso, para evitar o coronelismo, a imparcialidade nas decisões e a imposição da vontade do poder público, é recomendável que a escolha do presidente do conselho seja realizada através de eleição e com fixação de período de mandato.

Verifica-se que na amostra, analisando a legislação dos municípios, que em cerca de 29% dos conselhos, há disposição de a presidência ser titulada pelo representante do poder executivo, sendo que na maioria dos conselhos (54%) não há a previsão da realização de eleições para a presidência. Em 17% das respostas não há previsão da forma de escolha da presidência do conselho.

O Poder Executivo deve oportunizar todas as condições para o funcionamento dos conselhos, permitindo a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. O caráter decisório atribuído aos conselhos permite verificar o indicador do potencial de assegurar que as decisões se tornem parte do processo burocrático, pois podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas, porque existe uma prerrogativa formal, de que estas decisões sejam observadas. Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortalecidos institucionalmente que os conselhos consultivos.

O perfil dos conselhos criados através das leis analisadas, indica que a sua grande maioria possui o caráter consultivo e deliberativo. Se instituídos de forma consultiva, seus poderes serão mais limitados, circunscritos somente a acompanhar e fiscalizar os serviços na área de saneamento; porém, se constituídos de forma deliberativa, há uma ampliação destes poderes, não sendo excluídas outras competências, como a de regulador, fiscalizador e estratégico.

A Resolução Recomendada nº 75/2009, do Conselho das Cidades, prevê o caráter deliberativo para os conselhos que realizem as atividades de planejamento e regulação, fiscalização dos serviços de gestão da política de saneamento básico.



Desta forma, a previsão legal definindo o poder decisório implica diretamente no tipo de atuação do órgão colegiado, ou seja, se instituído de natureza deliberativa, o órgão possuirá poder de decisão sobre as questões envolvendo a gestão de sua competência. Porém, se for instituído somente como órgão consultivo, sua atuação fica mais restrita, limitada a dar opiniões e pareceres, podendo o gestor público acatá-las ou não.

Para garantir a legitimidade de representação paritária dos usuários, não é recomendada a escolha de representante dos usuários que tenha vínculo ou dependência econômica com quaisquer dos representantes dos demais segmentos do conselho. Não podem participar, na condição de usuários: as pessoas vinculadas ao governo, como prefeito, secretários, cargos em comissão, funcionários públicos e seus parentes; as pessoas vinculadas aos prestadores de serviço público de saneamento, como o presidente, os membros da diretoria e conselhos ou qualquer representante ou indicado e seus parentes de toda e qualquer entidade conveniada/contratada com a prefeitura e seus empregados, pessoas pertencentes a outros poderes (Legislativo e Judiciário) e seus assessores e também do Executivo de outro ente federado.

No âmbito dos conselhos municipais de saneamento, desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias participativas, pois o exercício formal da participação faz com que as decisões sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local. A participação restrita a segmentos da sociedade pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem os interesses e valores daqueles que representam, são mais articulados e detém o poder.

A presença de desigualdades tem o potencial de gerar graves distorções no funcionamento efetivo dos conselhos, desequilibrando a relação das instituições participativas e ocasionando o controle das elites locais sobre o processo decisório (TATAGIBA, 2005).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos contribuir para o debate, analisando se os conselhos municipais de saneamento básico são capazes de efetivamente contribuir na condução da política de saneamento e em quais condições isso ocorre.

A análise foi efetuada de modo a permitir visualizar as possíveis diferenças nas formas de institucionalização dos conselhos dos 24 municípios estudados. A intenção foi verificar o potencial de incluir diferentes segmentos, contribuindo para a redução ou reprodução de desigualdades em relação à representação. Nesse sentido, nos parece útil observar as especificidades, mas também conhecer semelhanças e diferenças entre conselhos de saneamento instituídos no âmbito dos municípios.

Reconhecemos que os dados e análises aqui apresentadas constituem uma etapa inicial de investigações sobre o perfil dos conselhos municipais de saneamento básico e sobre o potencial de inclusão dessa instância. A análise dos dados descritivos precisa ser sucedida por sua associação a outras variáveis de interesse. Esse trabalho consistiu na análise dos dados obtidos através do questionário e avançou na análise da legislação municipal que os institucionalizou, abordando matérias como participação e representação.

É possível perceber que muitos dos problemas de funcionamento apontados são os mesmos presentes em conselhos de diferentes temáticas existentes por todo o Brasil. Essas instâncias de representação frequentemente encontram problemas relacionados à sua composição, paridade e representação. E ao se analisar os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador, revelando o caráter marginal que ocupam no âmbito municipal, das falhas na representação da sociedade civil, entre outras.

A criação dos conselhos tampouco revelou rupturas radicais na forma conservadora e tradicional de governar e nem trouxe o exercício da plena gestão democrática, pois a maioria dos municípios não soube se adequar à normativa. Ainda que a sociedade civil tenha avançado na sua representação, continua reduzido seu universo de efetiva participação na condução da política de saneamento básico.

O funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e, principalmente, institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, espelhando um baixo grau de institucionalização e uma fraca representatividade da sociedade civil e a dependência excessiva ao executivo municipal.

Tais questões corroboram as tensões entre a dimensão formal legal e a atuação de fato dos conselhos. Ainda que a autonomia em relação ao Estado seja necessária para viabilizar o exercício do controle, a eficiência desses espaços

democráticos depende, e muito, da atuação do Estado. Esta questão tem a ver com a autonomia necessária para que os conselhos possam efetivar o controle da sociedade sobre o governo e com o grau de abertura deste para uma prática efetivamente democrática. Sem esta permeabilidade nos municípios, fica difícil os conselhos constituírem-se como expressão da esfera pública e como canal de comunicação entre Estado e sociedade.

A questão da autonomia remete, portanto, à dimensão da efetividade do poder de decisão. A perspectiva dos conselhos como espaços de poder implica em alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal e constitui uma quebra de paradigma. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de condução, de direcionamento e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema público considere-os em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas públicas as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil.

Para implementar tais mudanças é necessário que se explicita um arranjo político que considere os conselhos como canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada de organizações e da sociedade comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. A transparência da gestão pública e das ações do governo depende do funcionamento dos conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas. Para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso, portanto, que os cidadãos tenham acesso às informações públicas. Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso possibilita a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção.

A partir de indicadores formais sobre a existência de conselhos, percebemos, inicialmente, que, se há formalmente a presença de esferas públicas dessa natureza, possuímos ainda poucos elementos para uma avaliação mais qualitativa

de suas formas de funcionamento e graus de efetividade e de influência na gestão dessa política setorial. Ou seja, carecemos de elementos qualitativos e quantitativos que nos permitam monitoramento dessas esferas, assim como problematizações e avaliações mais profundas que possam embasar mudanças de rumos e/ou aprimoramento da democracia.

A criação de conselhos ou instâncias de controle social, por si só, não revestem em efetiva fiscalização de gastos públicos. A situação verificada é de que o governo federal transfere recursos aos municípios sem verificar se os conselhos locais possuem condições mínimas para fiscalizá-los, haja vista que não há estrutura de controle que possa fazer frente e verificar se a aplicação da totalidade dos recursos repassados está condizente com a destinação pré-estabelecida. Sobre a atuação dos conselhos gestores na condição de representações fiscalizadoras da sociedade, a literatura demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que tais instâncias se transformem em instrumentos efetivos do exercício do controle social.

Dentre as razões de ineficácia dos conselhos, podem ser mencionados fatores como a falta de definição precisa das competências e atribuições dos conselhos, a ausência de instrumentos jurídicos legalmente definidos de apoio às suas decisões; falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação dos conselhos e o reduzido nível de consciência política da grande massa da população com relação a importância e o poder dos conselhos municipais para a conquista do bem estar da sociedade com condições adequadas de saneamento básico.

Para aprimorar a criação e o fortalecimento dos conselhos municipais de saneamento básico é necessária a disposição do governo de conduzir a institucionalização desses espaços de democracia, com o regramento das condições de funcionamento e o aperfeiçoamento da legislação, com regras mais específicas, para que não permaneçam espaços criados somente para atender exigência normativa para o acesso aos recursos federais. Na pesquisa realizada verificou-se a lacuna legislativa referente a delimitação da competência dos conselhos. Uma definição legal clara e específica nesse sentido poderia dar mais efetividade a atuação dos conselhos municipais de saneamento básico.

O controle social sobre políticas públicas é um caminho que vem sendo trilhado com a ajuda dos Tribunais de Contas. Cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização

da correta aplicação de recursos públicos garantindo a eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública. O controle social exercido pela participação social e o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas passam a ser auxiliares e complementares entre si no efetivo controle às práticas contrárias ao interesse público. A existência de uma sinergia entre o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e o controle social pode tornar a ação dos controles da administração mais efetivos no combate às práticas contrárias ao interesse público, que favorecem a má gestão, a corrupção, a ineficiência e o desperdício do dinheiro público. Com esta nova visão, o cidadão é apoiado a dar sua colaboração na fiscalização do correto uso dos recursos públicos, como forma de exercer a cidadania e o controle social. Os Tribunais de Contas, ao fiscalizar o estrito cumprimento da legislação que regulamenta a atuação dos conselhos municipais de saneamento básico, fomenta o controle social, colocando os cidadãos, por serem os destinatários das políticas públicas, em espaços que podem acompanhar a aplicação desses recursos zelando pela destinação correta.

As informações sistematizadas no presente estudo permitem uma leitura inicial sobre como ainda é bastante tímida a existência dos conselhos municipais de saneamento básico, e, quando existem, incapazes de abrigar reflexões, proposições e ações de participação e de controle social, considerando as dificuldades históricas para construção de uma instância de governança no direcionamento, acompanhamento e fiscalização da política pública de saneamento básico. O estudo não se encerra aqui, muito pelo contrário, esses espaços públicos de democracia são muito novos na concepção da administração pública, em razão disso, muito ainda poderá ser estudando para o seu aperfeiçoamento.

## REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Águas (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2018**: informe anual. Brasília: ANA, 2018. 72 p. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/portal/publicacao/Conjuntura2018.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de

Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.bdttd.uerj.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2736](http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2736)>. Acesso em: 13 ago 2019.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 ago. 2019

BRASIL. **Decreto n. 10.203, de 22 de janeiro de 2020**. Altera o Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10203.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10203.htm#art2). Acesso em: 10 mar.2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.254, de 29 de dezembro de 2017**. Altera o Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9254.htm). Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 8.211, de 21 de março de 2014**. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm). Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm). Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada n. 75, de 2 de julho de 2009**. Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico. **Diário Oficial da União**:

seção 1, Brasília, DF, v. 146, n. 190, 5 out. 2009. p. 51-52.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728F014F0B34D331418D>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/governanca>. Acesso em: 13 ago. 2019.

GHANEM, Elie. Organizador. **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira**. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 232 p. 2007.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001, 128 p.

**Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113/8586>. Acesso em: 13 ago. 2019.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. – São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acesso em: 13 ago. 2019.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/marco-internacional-buen-gobierno-de-la-entidad-e-el-sector-p-blico>. Acesso em: 13 ago. 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza. **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova, São Paulo, 84: 13-23, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a02n84.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

LIMA, P. P. F., et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. **Textos para Discussão nº 1951**, Brasília, Rio de Janeiro: IPEA,

abr. 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22090](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22090). Acesso em: 13 ago. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MAIA, Carlos Vangerre de Almeida; VITAL, José Wellington Rios; PERGENTINO, Ana Luiza de Oliveira. **Saneamento e Saúde: Intersetorização e Controle Social**. 2012. Disponível em: [www.convibra.com.br/dwp.asp?id=4281&ev=24](http://www.convibra.com.br/dwp.asp?id=4281&ev=24). Acesso em: 13 ago. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#V-hzBogrJD8>. Acesso em: 13 ago. 2019.

ROCHA, Enid. **A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios** s. In: Vaz, F. T. *et al.* (coord.). 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008. 269 p.

RONCONI, Luciana. **Governança pública: um desafio à democracia**. Emancipação, Ponta Grossa, 11(1): 21-34, 2011. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696/2349>. Acesso em: 13 ago. 2019.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?** Revista Pólis, n. 37, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/993/993.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development. A decade of measuring the quality of governance: 2006**. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet\\_decade\\_of\\_measuring\\_governance.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf). Acesso em: 13 ago. 2019.



## PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO DE PROCESSO DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE NO TCE/RN

### PROPOSAL TO IMPLEMENT A SOFTWARE DEVELOPMENT AND MANAGEMENT PROCESS MODEL AT TCE/RN

**ANDRÉ GUSTAVO ALMEIDA E SILVA\***

*Analista de Controle Externo com especialidade em Tecnologia da Informação e Coordenador de Projetos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Mestre em Administração. Especialista em Tecnologia da Informação aplicada à área jurídica. Especialista em Gestão Pública. Graduado em Ciências da Computação.*

**Resumo:** Este artigo propõe um modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software* no TCE/RN. Para tanto, foi utilizada uma metodologia sistematizada em seis etapas, iniciando com a pesquisa bibliográfica sobre o tema até a aprovação da proposta do modelo de processo. Os resultados comprovam a construção da proposta do modelo de processo, denominado PRODEV, composto pelo fluxo processual do ciclo de vida e o guia de referência com todas as informações necessárias para sua utilização, incluindo os indicadores de desempenho. Com sua implantação, a Diretoria de Informática (DIN) do TCE/RN espera obter como benefícios a padronização do processo de desenvolvimento de *software*, a melhoria do desempenho das equipes de projetos e o aumento da qualidade dos *softwares* produzidos.

**Palavras-chave:** Modelo de Processo. Desenvolvimento. *Software*. TCE/RN.

**Abstract:** This paper proposes a model of software management and development process in the TCE/RN. For that, a methodology was systematized in six stages, starting with the bibliographic research on the subject until the approval of the proposal of the process model. The results demonstrate the construction of the proposal of the process model, called PRODEV, composed of the life cycle process flow and the reference guide with all the necessary information for its use, including performance indicators. With its implementation, the Information Technology Department (DIN) of the TCE/RN expects to obtain as benefits the standardization of the software development process, the improvement of the performance of the project teams and the increase of the quality of the software produced.

**Keywords:** Process Model. Development. *Software*. TCE/RN.

\* [andregustavo.rn@gmail.com](mailto:andregustavo.rn@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas têm buscado melhorar os seus processos no intuito de produzir produtos e serviços com maior qualidade (BRIETZKE; RABELO, 2006). O uso de tecnologia na prestação de serviços públicos está cada vez mais presente no dia a dia das pessoas gerando diversos benefícios para a sociedade.

Neste sentido, a importância de se produzir *softwares* eficazes e que atendam às necessidades e aos prazos estabelecidos é cada vez mais necessário, sendo um fator primordial para a prestação de serviços públicos com qualidade.

Assim, a definição e padronização de um processo são requisitos básicos para a obtenção de produtos de *software* de qualidade. Nesta visão, os processos definem a base para o controle gerencial de projetos de *software*, estabelecendo como a qualidade é assegurada e as modificações são geridas (PRESSMAN, 2011). Na definição de um processo de *software* devem ser consideradas as atividades a serem realizadas, os recursos necessários, os artefatos requeridos e produzidos, os procedimentos adotados e o modelo de ciclo de vida utilizado (FALBO, 1998).

Na literatura são encontrados diversos modelos de processos de desenvolvimento de *software* como os clássicos, os definidos a partir dos modelos tradicionais, as abordagens ágeis, além de modelos específicos, aplicados em determinados contextos (SANTOS, 2016). Logo, há diversas abordagens e processos para a solução dos problemas enfrentados no desenvolvimento de *software*, caracterizando-a como uma atividade complexa devido ao grande e diversos conjunto de fatores que podem afetar o desempenho e, conseqüentemente, o sucesso dos projetos.

Como consequência, grande parte dos projetos de *software* é encerrada fora dos custos e prazos previamente estabelecidos e, muitas vezes, não atendendo às expectativas e requisitos instituídos explícita ou implicitamente pelo cliente, o que gera retrabalho em análise e codificação das soluções (AMBLER, 2002).

O Tribunal de Contas do RN (TCE/RN) possui em sua estrutura organizacional, a Diretoria de Informática (DIN) que tem a missão de prover soluções efetivas de tecnologia da informação para realização plena da missão do TCE/RN. (RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

No entanto, com relação ao desenvolvimento de *software*, a DIN possuía um processo improvisado, desorganizado, não documentado e sem controles,

dificultando a manutenção e evolução dos mesmos. Corroborando com isso, a comunicação interna dentro das equipes dos projetos e entre os subsetores da DIN é percebido como ineficiente. Como consequência, era comum a disponibilização de *softwares* com erros de execução, comprometendo a qualidade e a confiança dos usuários em relação aos produtos desenvolvidos.

Por estas razões, ficou evidente a importância de se implantar na DIN um processo de desenvolvimento de *software* que estabelecesse um padrão de trabalho e resultasse em melhorias e em efetivo ganho de desempenho e qualidade nos projetos de *softwares*, caracterizando-se como uma inovação, segundo a lei nº 13.243 de 2016 (BRASIL, 2016).

Face ao exposto, o objetivo geral deste presente estudo é propor um modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software* no TCE/RN. Para atingir o objetivo geral da pesquisa, tem-se como objetivos específicos: a) mapear o fluxo processual do ciclo de vida do PRODEV em notação BPMN; b) construir o guia de referência contemplando os princípios, papéis envolvidos, artefatos utilizados e o detalhamento das atividades; e c) definir os indicadores de desempenho e forma de medi-los.

Para tanto, este estudo contemplará apenas os projetos de *softwares* novos submetidos à DIN, ficando de fora as customizações e implantações de *softwares* cedidos por convênio com outros órgãos, bem como as pequenas correções e evoluções de curto prazo, implementadas pela equipe de sustentação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta sessão apresenta todo o embasamento teórico utilizado neste estudo, organizado de maneira a facilitar a linha de raciocínio para construção do modelo de processo proposto, discutindo questões relativas à gestão de projetos, gestão de processos, processo de *software* e metodologias ágeis.

### 2.1 Gestão de Projetos

A área de gestão de projetos vem sendo desenvolvida há bastante tempo. Dentro do contexto organizacional, o uso de práticas de gestão de projetos se tornou mais efetivo entre os anos de 1950 e 1960, envolvendo projetos de grande porte, mas foi a partir da segunda metade da década de 1980 que as práticas de

gestão de projetos se consolidaram e os métodos e técnicas evoluíram de uma forma rápida, onde diversas questões e áreas do conhecimento passaram a ser pensadas e incorporadas às boas práticas (CODAS, 1987).

Em meio a esse processo evolutivo, pode-se dizer que a crescente demanda por projetos tornam os mesmos cada vez mais complexos e com isso os gestores devem estar atentos à necessidade de técnicas e ferramentas adequadas que proporcionem um bom gerenciamento.

Neste contexto, tem-se o Project Management Body of Knowledge (PMBOK), um guia elaborado pelo Project Management Institute (PMI) ou Instituto de Gerenciamento de Projetos, numa tradução livre, uma padronização que busca reunir as melhores práticas sobre o gerenciamento de projetos, dando respaldo acadêmico-científico às suas proposições.

De acordo com este guia gerenciar um projeto é aplicar conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do ciclo de vida do projeto, com o objetivo de atender aos seus requisitos.

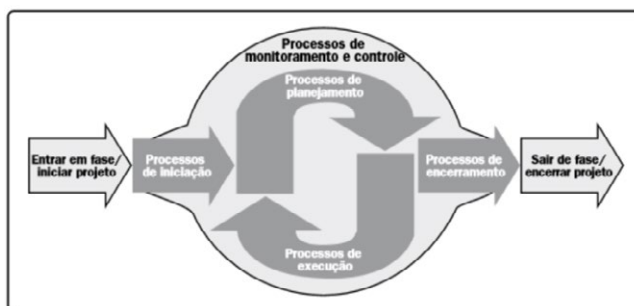
De forma concisa, o guia PMBOK®, quinta edição, define 47 processos que englobam 10 áreas de conhecimento, quais sejam: integração, escopo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, risco, tempo e partes interessadas. Esses processos devem ser gerenciados ao longo do ciclo de vida de um projeto, distribuídos em 5 grandes grupos de processos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento. A lógica de construção dos grupos de processos de gerenciamento segue basicamente a ideia do ciclo PDCA, que é um ciclo de gerenciamento conhecido e difundido para as práticas adotadas na administração em geral (VERAS; CAMPELO, 2016). Conforme PMI (2013), os 5 grupos de processos são constituídos da seguinte forma:

- Iniciação: corresponde ao primeiro grupo de gerenciamento, caracterizado pela estruturação de uma determinada necessidade que foi identificada (VARGAS, 2009), definindo um novo projeto ou nova fase de um projeto existente (PMI, 2013).
- Planejamento: consiste em um conjunto de processos inerentes ao desenvolvimento de um plano de gerenciamento e os documentos que devem ser usados para executá-lo, detalhando o que deve ser realizado para alcançar os objetivos para os quais o projeto foi criado (VARGAS, 2009; PMI, 2013).

- Execução: abrange um conjunto de processos destinados à implementação do trabalho e das atividades definidas nesse plano para satisfazer as especificações do mesmo. Essa etapa é importante para integrar pessoas e outros recursos necessários para executar o plano de gerenciamento de projetos (VERAS; CAMPELO, 2016).
- Monitoramento e Controle: consiste em processos destinados a acompanhar e organizar o progresso e o desempenho do projeto, identificando as possíveis mudanças e fazendo correções (PMI, 2013). O monitoramento se caracteriza pela obtenção e análise dos dados, dando subsídios para a aferição do desempenho geral do projeto, com o intuito de garantir que o que foi planejado está sendo cumprido (DINSMORE; CABANIS-BREWING, 2009).
- Encerramento: se refere ao último grupo de processos de gerenciamento de acordo com o guia PMBOK® e procura formalizar a aceitação do produto ou de uma fase do projeto (VERAS; CAMPELO, 2016).

Observa-se na figura 1 que os grupos de processos de gestão de projeto são interativos, ou seja, o resultado (saída) de um processo se torna a entrada (início) de outro processo. Essa interação gera impacto entre os grupos, porque o que foi produzido por um grupo de processo será utilizado no outro.

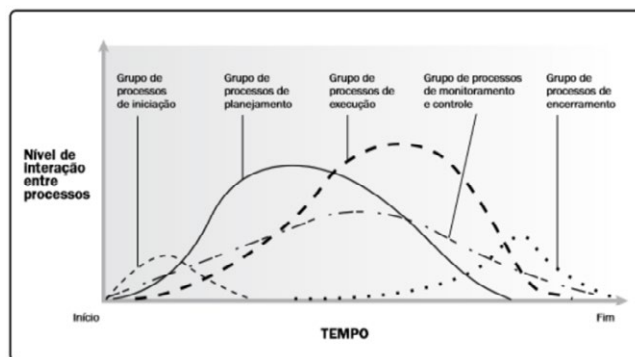
**FIGURA 1 - GRUPOS DE PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS**



Fonte: Adaptado de PMI (2013)

A figura 2 ilustra como os grupos de processos interagem e mostra o nível de sobreposição de grupos de processos em momentos diferentes ao longo da realização do projeto. Se o projeto estiver dividido em fases, os grupos de processos interagem dentro de cada fase. Sendo assim, as fases estão associadas à conclusão de entregas previstas no projeto e constituem, em conjunto, o ciclo de vida do projeto.

**FIGURA 2 - INTERAÇÃO DOS GRUPOS DE PROCESSOS EM UMA FASE OU EM UM PROJETO**



Fonte: Adaptado de PMI (2013)

## 2.2 Gestão de Processos

A importância a respeito de processo e qualidade teve origem nos Estados Unidos, no século XX e se difundiu para o Japão através das ideias de Deming. Os japoneses, fundamentados nos ensinamentos de Deming, deram maior destaque aos processos, visando a melhoria da qualidade da produção. (DRUMOND; MEXAS, 2014).

A ABNT NBR ISO/IEC 12207:2009 define processo como “conjunto de atividades que se relacionam ou interagem e que transformam entradas em saídas” (ABNT, 2009).

Já o Guia BPM CBOK (2013), define processo como “uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados”.

Todas essas definições são homogêneas em seus conceitos referindo-se a uma sequência de atividades que transformam entradas em saídas.

No que diz respeito à gestão de processos de negócios, esta ultrapassa os limites da implantação de melhorias diretamente nos processos. Ela permite uma melhor compreensão sobre a forma de trabalho, fornecendo uma visão do negócio como um todo e contribui para a melhoria da gestão organizacional com base na utilização de indicadores de desempenho, projeto organizacional, padronização dos processos, sistemas de informação, competências, entre outros (PAIM *et al.*, 2009).

O Guia BPM CBOK (2013) define a Gestão de Processos de Negócio ou BPM como uma abordagem disciplinada que trata processos de negócio como ativos da organização. Ela integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. Concentra-se nos conceitos essenciais de BPM, tais como definições-chaves, processo ponta a ponta, valor para o cliente, o ponto em que processo e função se juntam e a natureza do trabalho interfuncional.

A prática da gestão de processos de negócio pode ser caracterizada como um ciclo de vida contínuo (processo) de atividades integradas de processos de negócio que estejam alinhados com a estratégia organizacional e com foco no cliente. Isso inclui um conjunto de atividades, tais como modelagem, análise, desenho, medição de desempenho e transformação de processos (ABPMP, 2013).

No entanto, a literatura de BPM possui diversos ciclos de vida de processos de negócio que descrevem a abordagem de gerenciamento em um ciclo contínuo. Sendo assim, independentemente do número de fases em um ciclo de vida de processos e dos rótulos usados para descrever essas fases, a maioria dos ciclos de vida pode ser mapeada como um ciclo básico PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) de Deming.

A etapa de modelagem é a que tem maior visibilidade nos ciclos de BPM. Ela inclui um conjunto-chave de habilidades e técnicas que possibilitam às pessoas compreender, formalizar e comunicar os principais componentes de processos de negócio. É nesta etapa que o processo em questão é representado juntamente com seus fluxos de informações, materiais e são registrados para que possam ser entendidos e discutidos pelas pessoas interessadas no seu entendimento. A grande maioria dos autores divide esta etapa em duas: a modelagem (AS IS) que é a captura atual do processo e a (TO BE) que envolve a melhoria do processo. (SILVA, 2010)

Do ponto de vista de metodologias para a realização da modelagem de processos de negócio, existem diversas abordagens, entre as quais se destaca o BPMN (*Business Processes Modeling Notation*).

O BPMN é uma especificação para modelagem visual de processos, que tem por objetivo obter uma interface simples e fácil de ser compreendida e utilizada, porém possuidora de recursos que conseguem expressar modelos complexos de processos de negócio. É uma série de padrões de representações gráficas e de lógicas para modelagem e desenho de processos de negócio. O objetivo da

notação é expressar os processos de negócio em um único diagrama de processos de negócio (BPD – *Business Process Diagram*) e, para tanto, define um pequeno grupo de categorias, facilitando o entendimento dos diagramas. (SILVA, 2010)

O gerenciamento de desempenho de processos aborda o monitoramento formal e planejado da execução do processo e o acompanhamento dos resultados para determinar eficácia e eficiência. Para tanto, deve-se definir indicadores de desempenho dos processos com o intuito de medir, monitorar e controlar processos de forma contínua para alcançar os resultados desejados.

Dessa forma, processos bem gerenciados permitem que a organização aprenda e tome melhores decisões. Os processos podem ser utilizados para a definição de indicadores de eficiência, ligados ao rendimento da utilização de recursos pelos processos, e de eficácia, ligados ao alcance de objetivos e resultados dos processos, assegurando assim a conformidade e o atendimento dos prazos (CAURIO, 2011).

### 2.3 Processo de *Software*

Processos de desenvolvimento de *software* são atualmente imprescindíveis para uma organização obter níveis aceitáveis de produtividade e qualidade (ALVES, 2011).

A ABNT NBR ISO/IEC 12207:2009 define processo como “conjunto de atividades que se relacionam ou interagem e que transformam entradas em saídas” (ABNT, 2009). Sommerville (2011) define processo de *software* como um conjunto de atividades relacionadas que conduzem à produção de *software*. Já para Pressman (2011), processo de *software* é um conjunto de atividades, ações e tarefas realizadas na criação de algum produto de trabalho.

A maioria do esforço de desenvolvimento de *software* está relacionada a uma atividade onde *softwares* são construídos para propósitos específicos de negócios (SOMMERVILLE, 2011). O contexto de desenvolvimento considera que para a produção de um produto de *software*, se faz necessária a execução de atividades específicas, que congregadas terão como resultado um produto. Nesse sentido, o conceito de Engenharia de *Software* é adotado como uma disciplina relacionada a todos os aspectos para produção de *software* (SOMMERVILLE, 2011). Entende-se que para que o produto final seja concebido, todo um ciclo de



processo de desenvolvimento precisa ser executado, já que os processos são a fundação da engenharia de *software* (PRESSMAN, 2011).

Em se tratando de abordagens de processos de *software*, existem diversas abordagens e frameworks para suportar esse fim. Esses arcabouços, entretanto, são instâncias de modelos de ciclo de vida de processo de *software*, os quais propõem abordagens diferentes de como tratar o ciclo de vida de desenvolvimento de um produto de *software*, sendo extensões de modelos mais genéricos (PRESSMAN, 2011; SOMMERVILLE, 2011).

Ainda que a literatura preveja uma série de modelos de processo de *software*, há outros modelos que surgiram de adaptações, junções de partes desses modelos. Como exemplo desses outros modelos cita-se o Processo Unificado, que visa aproveitar os melhores recursos e características dos modelos de processo de desenvolvimento, mas “caracterizando-os de modo a implementar muitos dos melhores princípios do desenvolvimento ágil de *software*” (PRESSMAN, 2011).

O Processo Unificado é caracterizado por ser iterativo e incremental, dirigido por casos de uso e centrado em arquitetura. Em cada iteração do seu ciclo de desenvolvimento em espiral, são gerados incrementos sucessivos em um produto final que vai sendo finalizado à medida que as iterações ocorrem (BOOCH; RUMBAUGH; JACOBSON, 2006). Como principal modelo baseado no Processo Unificado, citamos o *Rational Unified Process* (RUP) que consiste em um framework de processos para desenvolvimento iterativo e incremental de *software* (SHUJA; KREBS, 2008).

Enfim, um processo de desenvolvimento de *software* bem definido, independentemente do modelo utilizado, permite o vínculo entre recursos humanos e físicos, tarefas, artefatos, métodos e técnicas para alcançar objetivos preestabelecidos. Todavia, para adotar um processo de desenvolvimento, a equipe deve considerar características da empresa, ou seja, deve haver compatibilidade com a realidade da organização, da equipe e do produto, não se limitando apenas ao projeto, mas considerando aspectos que vão além da especificação técnica do produto. Porém, processos em excesso podem comprometer o bom andamento do projeto, assim como a falta deles pode trazer riscos.

Todos os modelos até aqui apresentados são considerados clássicos na Engenharia de *Software* e são dirigidos essencialmente ao planejamento.

Entretanto, após a publicação do Manifesto Ágil, em 2001, inúmeras iniciativas que se preocupavam mais com questões relacionadas aos princípios defendidos de resposta à mudança, colaboração do cliente, *software* em funcionamento e indivíduos e interações surgiram para criticar a até então única Engenharia de *Software* (BAPTISTA, 2013).

## 2.4 Metodologias Ágeis

As metodologias ágeis são baseadas no Manifesto Ágil, representado por um conjunto de quatro valores e doze princípios criados por dezessete desenvolvedores e líderes da comunidade de desenvolvimento de *software* que defendiam um foco maior no desenvolvimento (BECK *et al.*, 2001).

Estes quatro valores devem enfatizar o seguinte:

- indivíduos e iterações são mais importantes do que processos e ferramentas;
- *software* funcionando é mais importante do que documentação completa;
- colaboração com o cliente é mais importante do que negociação de contratos;
- adaptação a mudanças é mais importante do que seguir o plano inicial.

Os doze princípios mencionados acima, por BECK *et al.* (2001), são os seguintes:

1. Prioridade é satisfazer o cliente através da entrega contínua e adiantada de *software* com valor agregado;
2. As mudanças nos requisitos são bem-vindas, mesmo tardiamente no desenvolvimento. Processos ágeis tiram vantagem das mudanças visando vantagem competitiva para o cliente;
3. Frequentes entregas do *software* funcionando, de poucas semanas a poucos meses, com preferência à menor escala de tempo;
4. As pessoas de negócio e desenvolvedores devem trabalhar diariamente em conjunto por todo o projeto;
5. Os projetos devem ser construídos em torno de indivíduos motivados. Dando o ambiente e o suporte necessário e confiança para fazer o trabalho;
6. O método mais eficiente e eficaz de transmitir informações para e entre uma equipe de desenvolvimento é através de conversa face a face;

7. *Software* funcionando é a medida primária de progresso;
8. Os processos ágeis promovem desenvolvimento sustentável. Os patrocinadores, desenvolvedores e usuários devem ser capazes de manter um ritmo constante indefinidamente;
9. Contínua atenção a excelência técnica e bom design aumentam a agilidade;
10. Simplicidade para maximizar, a quantidade de trabalho não realizado é essencial;
11. As melhores arquiteturas, requisitos e designs emergem de equipes auto-organizáveis;
12. Em intervalos regulares, a equipe deve refletir sobre como tornar-se mais efetiva, e então, ajustar-se de acordo com seu comportamento (SANTOS, 2016).

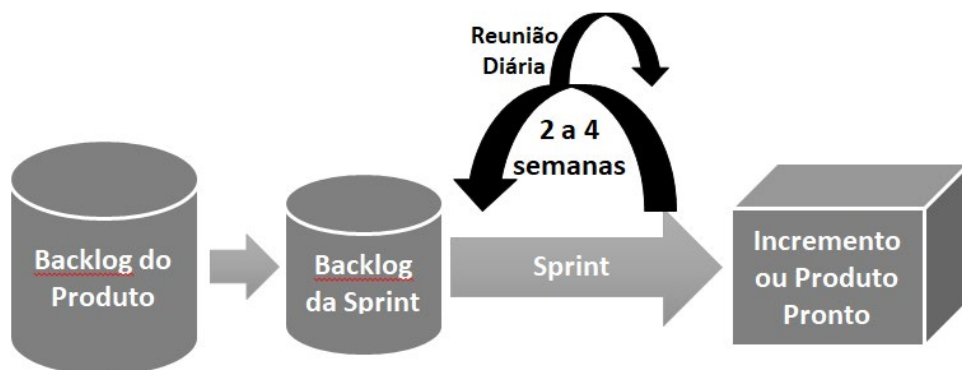
De acordo com Dingsøyr *et al.* (2012), esses valores e princípios trouxeram mudanças para a engenharia de *software*, incluindo novos métodos de *software*, ferramentas, técnicas e melhores práticas.

Ademais, esta metodologia salienta a importância do planejamento adaptativo, simplicidade e liberação contínua de *software* com valor operacional e pequenas iterações com tempo fixado.

A literatura prevê uma série de metodologias ágeis que habilitam diferentes benefícios em diferentes frentes de um projeto de desenvolvimento de *software*, dentre as quais: *Scrum*, *eXtreme Programming* (XP) e *Lean*, que foram utilizadas para dar suporte a construção do processo de gestão e desenvolvimento de *software* do TCE.

O *Scrum* é um framework de desenvolvimento ágil de *software*, criado por Ken Schwaber e Jeff Sutherland na década de 1990, com o intuito de apoiar equipes na gestão, desenvolvimento e manutenção de projetos e produtos de *software* (SANTOS, 2016). Sua proposta se concentra principalmente nos aspectos gerenciais do desenvolvimento de *software*, baseando-se em uma abordagem adaptativa, por permitir a mudança de escopo entre as *sprints*, trabalhando de forma incremental e iterativa, seguindo então as melhores práticas para desenvolvimento de *software* (SCHWABER; SUTHERLAND, 2013). A Figura 3 traz uma representação esquemática do funcionamento do *Scrum*.

FIGURA 3 - FRAMEWORK SCRUM



Fonte: adaptado de SCHWABER e SCHWABER (2013).

Contudo, é comum a adoção híbrida entre o *Scrum* e outros processos de software, haja vista que o *Scrum* não cobre todo o ciclo de vida de desenvolvimento de um produto de *software* (BEGEL; NAGAPPAN, 2007).

A *Extreme Programming* (XP) é uma metodologia ágil de desenvolvimento de *software* leve, não é prescritivo, que procura fundamentar as suas práticas por um conjunto de valores (COSTA, 2017).

Beck (2004), um dos principais autores e fundadores da metodologia XP, a define como “um método ágil para equipes pequenas e médias desenvolvendo *software* com requisitos vagos e em constante mudança”.

Segue um conjunto de valores, princípios e práticas adotados durante o processo de desenvolvimento por uma equipe com papéis específicos, com o objetivo de alcançar a eficiência e efetividade (BECK, 2004). Além disso, a metodologia XP define um ciclo de vida padrão para seus projetos, bem como o estabelecimento de papéis específicos a serem executados.

XP tem muita semelhança com *Scrum* em termos de valores e modelo de desenvolvimento de projetos, ou seja, como desenvolver projetos que possam abraçar as incertezas de forma mais seguras. No entanto, esses dois métodos são complementares, visto que *Scrum* está mais focado para o lado gerencial, enquanto o XP desenvolve menos esses aspectos e foca mais em práticas de engenharia.

O *Lean*, de acordo com o *Lean Institute* Brasil (2019), é uma filosofia de gestão inspirada em práticas e resultados do Sistema Toyota. Sua essência é a

capacidade de eliminar desperdícios continuamente e resolver problemas de maneira sistemática. Isso implica repensar a maneira como se lidera, gerencia e desenvolve pessoas. As organizações têm usado o *Lean* como meio fundamental para transformar realidades gerenciais, potencializar resultados e melhor aproveitar o potencial humano.

O pensamento *Lean* foca em oferecer o que o cliente quer, onde e quando quiserem sem haver qualquer desperdício (POPPENDIECK; POPPENDIECK, 2011).

Sua aplicação em desenvolvimento de *software* surgiu em conjunto com o Manifesto Ágil (BECK *et al.*, 2001) e com as metodologias que foram aplicadas a partir dessa abordagem. Quando aplicado corretamente, o desenvolvimento é de alta qualidade, além de ser realizado rapidamente e possuir um baixo custo.

### 3 METODOLOGIA

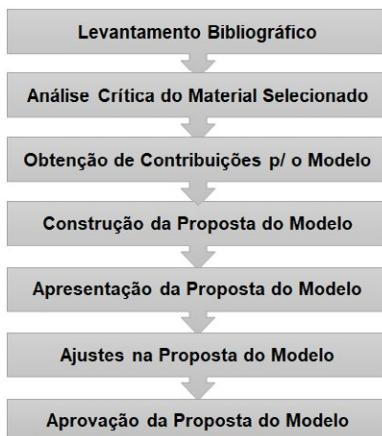
Nesta seção são descritas as etapas realizadas na construção da proposta do modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software* do TCE/RN, denominado PRODEV.

Inicia-se com a realização de um diagnóstico de como ocorria o desenvolvimento de *softwares* na DIN. Para isso, foram realizadas reuniões, denominadas de DIN *Talks*, com o diretor da DIN e todos os servidores envolvidos direta e indiretamente no desenvolvimento de *software* para levantar problemas e dificuldades no “processo” de desenvolvimento da ocasião.

Deste levantamento, verificou-se que o desenvolvimento de *softwares* era realizado por meio de um “processo” improvisado, não documentado e sem controles. Em virtude disso, havia grande dificuldade de manutenção e evolução dos *softwares* desenvolvidos pelas equipes de sustentação e projeto, por falta de documentação mínima necessária. Ao mesmo tempo, as equipes de projetos de *software* usavam diferentes ferramentas e procedimentos na execução das atividades e havia falha na comunicação interna entre os subsetores da DIN dificultando o desenvolvimento. Como consequência disso, era comum a publicação de *softwares* com erros de execução no ambiente de produção, comprometendo a qualidade e a confiança dos usuários em relação aos produtos desenvolvidos.

Tendo como base esse diagnóstico, a Figura 4 descreve as etapas que foram conduzidas ao longo do projeto de modo a aprovar o modelo proposto.

FIGURA 4 - ETAPAS REALIZADAS NA CONDUÇÃO DO PROJETO



Fonte: elaborado pelo autor.

Na primeira etapa, um levantamento bibliográfico sobre modelos, metodologias e processos de desenvolvimento de *software* foi realizada no *google* acadêmico entre os meses de junho e agosto de 2018. Neste sentido, utilizamos como critérios de inclusão os estudos classificados como artigos, dissertações ou teses publicadas no período de 2010 a 2018. As palavras-chaves usadas como critérios de busca nos títulos dos artigos foram: “processo de *software*”, “desenvolvimento de *software*”, “processo de desenvolvimento de *software*”, “modelo de processo”, “metodologia ágil de desenvolvimento de *software*” e “modelo de gestão e desenvolvimento de *software*”. Vale salientar que foram feitas pesquisas utilizando as palavras-chaves apenas no idioma português. Após a leitura dos títulos e resumos resultantes das buscas, selecionamos vinte e três estudos que foram lidos inteiramente com o objetivo de criar embasamento teórico para o modelo a ser construído.

Além da pesquisa na literatura, selecionaram-se como referência, modelos de processos ágeis de desenvolvimento de *software* de instituições públicas federais na área de Tecnologia da Informação (TI), quais sejam:

- Guia de projetos de *software* com práticas de métodos ágeis para o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal - SISP (BRASIL, 2015);
- Framework ágil de desenvolvimento da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV (DATAPREV, 2019);
- Framework ágil para gestão do desenvolvimento de *software* do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região - TRT/PR (PARANÁ, 2019);

Posteriormente, realizaram-se novas *DIN Talks* com os mesmos servidores citados anteriormente, a fim de obter sugestões e contribuições para o modelo de processo a ser construído. Todas as sugestões e contribuições obtidas durante as reuniões foram compiladas e consideradas na concepção da proposta do modelo de processo.

Em seguida, iniciou-se a construção da proposta do modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software*. O passo inicial foi o mapeamento do fluxo processual, incluindo o macroprocesso e os subprocessos de cada fase do ciclo de vida. Para isto, levou-se em consideração a estrutura, os recursos humanos disponíveis e as características da DIN; as informações compiladas das *DIN Talks*; e as melhores práticas e conceitos de gestão de projetos e abordagens ágeis, no caso Scrum, XP e Lean, por serem utilizadas na maioria dos modelos de processos de *software* dos estudos selecionados, bem como nos processos de *software* das instituições públicas federais, citados anteriormente; sem deixar de lado as boas práticas reconhecidas pelo mercado oriundas de metodologias tradicionais, como o RUP. Esta atividade foi realizada utilizando a ferramenta Bizagi, usando a notação BPMN, muito utilizada para modelagem visual de processos.

Dando continuidade, elaborou-se no editor de texto Word, o guia de referência que destinava-se a orientar todos os envolvidos no desenvolvimento de projetos de *software*, composta pela seguinte estrutura: 1) introdução; 2) apresentação do modelo do processo destacando seus princípios, papéis envolvidos, conceitos e eventos; 3) o ciclo de vida, expondo de forma detalhada as atividades dos processos de cada fase do projeto; 4) indicadores de desempenho com suas escalas (*ratings*) e forma de medi-los, e 5) anexos, onde apresenta-se as ferramentas, os artefatos exigidos pelo processo e o pipeline utilizado durante a fase de execução.

Com relação aos indicadores de desempenho especificados no modelo de processo, estes foram definidos com base em métricas de processo, visando obter *feedback* sobre o desempenho de elementos do processo durante sua execução, bem como em métricas de resultado, propondo verificar a efetividade e qualidade das entregas parciais do produto e a satisfação dos clientes. Eles foram desenvolvidos com base em três critérios, quais sejam: ser relevante para as partes interessadas, mensurável e gerenciável (DRUCKER, 2000).

É importante lembrar que, durante a construção do modelo de processo, executaram-se algumas atividades propostas nos projetos de *software* que

estavam em andamento na DIN. Do resultado dessas experiências, surgiram questões que foram discutidas em *DIN Talks* e se refletiram em ajustes no modelo de processo que estava sendo construído.

Após longo período de experiências e debates, cria-se, motivado nos estudos de Alves (2011) e Costa, Loureiro e Reis (2010), uma proposta de modelo de processo híbrido e customizado, denominado PRODEV, que baseou-se na integração de práticas de gestão de projetos e de metodologias tradicionais como o RUP em um processo de desenvolvimento alicerçado em metodologias ágeis, ajustado às particularidades do TCE/RN.

A etapa seguinte do projeto foi a apresentação do modelo proposto para a direção da DIN e os servidores envolvidos nos projetos de *software*. O objetivo era obter dos presentes um *feedback* quanto à aplicabilidade do modelo proposto. As questões levantadas durante a apresentação foram compiladas e resultaram em um conjunto de ajustes que foram submetidos ao modelo.

Por fim, após a realização dos ajustes ao modelo de processo, obteve-se da direção da DIN e de todos os servidores envolvidos, a aprovação do PRODEV deixando-o apto para ser aplicado nos novos projetos de *software* da DIN.

## 4 RESULTADOS

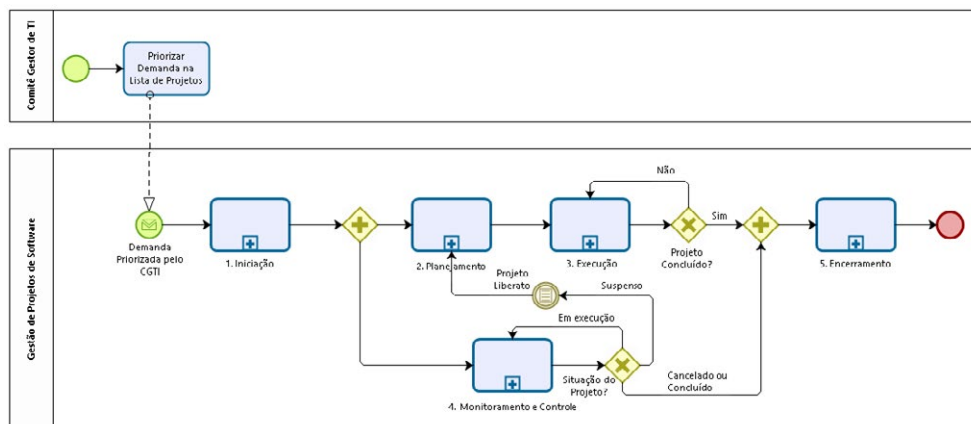
Nesta seção, a proposta do processo de gestão e desenvolvimento de *software*, denominado PRODEV, é apresentada e detalhada. Inicia-se com a apresentação do fluxo processual do seu ciclo de vida. Em seguida, apresenta-se uma visão geral do guia de referência. Por fim, expõem-se os indicadores de desempenho definidos para avaliação do modelo proposto e dos resultados obtidos.

### 4.1 O Fluxo Processual do PRODEV

O modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software*, denominado PRODEV, possui um ciclo de vida representado por um conjunto de fases pelas quais um projeto de *software* passa do início ao seu término. A Figura 5 apresenta o macroprocesso do ciclo de vida do PRODEV, em notação BPMN.



FIGURA 5 - MACROPROCESSO DO PRODEV-TCE/RN

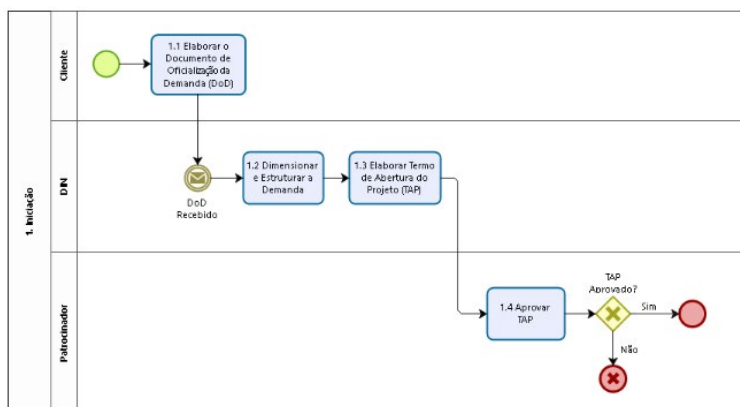


Fonte: elaborado pelo autor.

As fases do macroprocesso são representadas por subprocessos que serão descritos a seguir.

A fase de Iniciação começa com a elaboração do Documento de Oficialização da Demanda (DoD) pelo cliente e o posterior envio para a Diretoria de Informática (DIN). Em seguida a DIN irá estruturar e dimensionar a demanda a fim de definir o escopo e identificar as principais funcionalidades do *software*, em alto nível, além de dimensionar o seu tamanho. Com base nesse levantamento a DIN elaborará o Termo de Abertura do Projeto (TAP). O patrocinador decidirá então sobre a aprovação do TAP para continuidade do projeto. Caso o TAP não seja aprovado, o projeto é abortado. A Figura 6 apresenta o fluxo processual da fase de Iniciação.

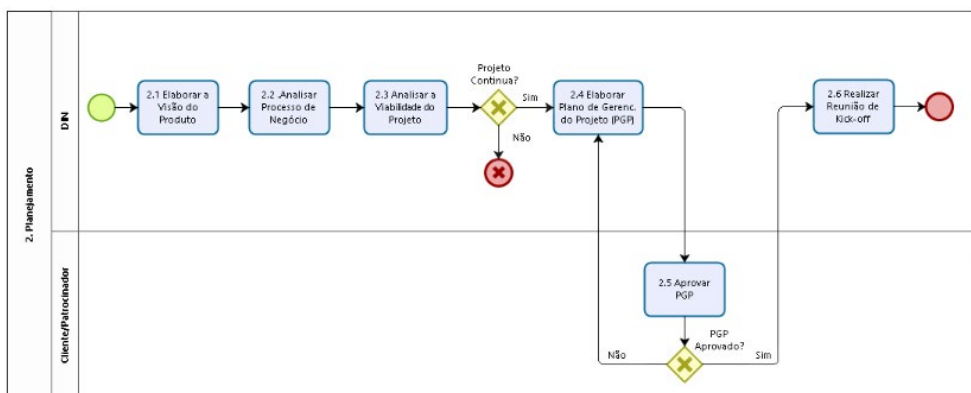
FIGURA 6 - SUBPROCESSO DE INICIAÇÃO



Fonte: elaborado pelo autor.

A fase seguinte, de Planejamento, inicia-se com a construção da visão do produto onde são descritos, entre outras coisas, os requisitos funcionais e não funcionais do produto. A seguir, realiza-se a modelagem do negócio (AS-IS e TO-BE). Com isso, é possível conhecer melhor a demanda e decidir sobre a viabilidade ou não do projeto. Sendo viável, prepara-se e obtêm-se a aprovação do plano de gerenciamento do projeto (PGP) e planos auxiliares, e por fim, faz-se a reunião de kick-off para apresentar formalmente às partes interessadas o PGP consolidado e notificar o início da fase de execução. A Figura 7 apresenta o fluxo processual da fase de Planejamento.

**FIGURA 7 - SUBPROCESSO DE PLANEJAMENTO**



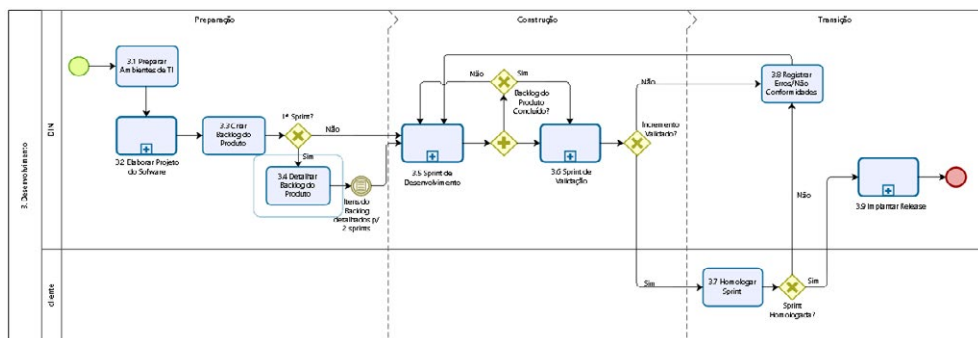
Fonte: elaborado pelo autor.

A fase de Execução é composta por 3 (três) etapas: preparação, construção e transição. A etapa de construção segue um modelo iterativo e incremental. As iterações, chamadas de *sprints*, possuem tempo de execução pré-estabelecidos. Porém, o PRODEV possui como particularidade a divisão de suas *sprints* em dois momentos (*sprint* de desenvolvimento e *sprint* de validação), as quais são executadas sempre em conjunto com o intuito de entregarem ao seu final algo de valor ao cliente. Assim, o produto vai evoluindo ao longo de seu ciclo de vida.

As *sprints* têm um tamanho pré-estabelecido, sendo 2 (duas) semanas para a *sprint* de desenvolvimento e 1 (uma) semana para a *sprint* de validação, podendo essa duração ser alterada a partir do tamanho e complexidade do projeto, durante a fase de planejamento do projeto. Posteriormente, seguindo o fluxo processual desta fase, tem-se mais 1 semana para a homologação da *sprint* e implantação da release quando a passagem para produção for requerida. A Figura 8 apresenta

o fluxo processual da fase de Execução. Os fluxos dos subprocessos dessa fase estão descritos no guia de referência, disponível em TCE/RN (2019).

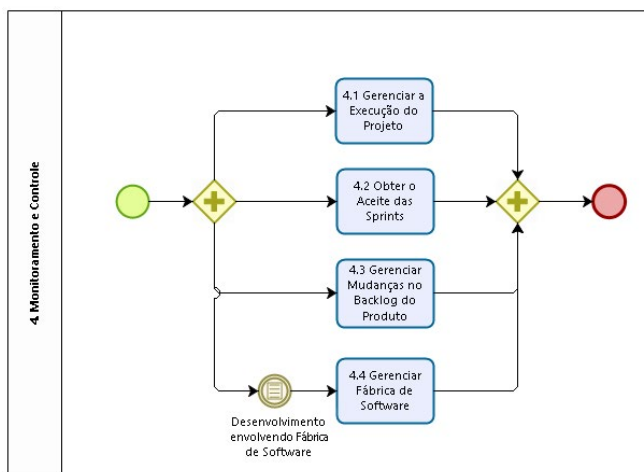
**FIGURA 8 - SUBPROCESSO DE EXECUÇÃO**



Fonte: elaborado pelo autor.

A fase de Monitoramento e Controle é constituída por atividades de gestão da execução do projeto. A Figura 9 apresenta o fluxo processual da fase de Monitoramento e Controle.

**FIGURA 9 - SUBPROCESSO DE MONITORAMENTO E CONTROLE**

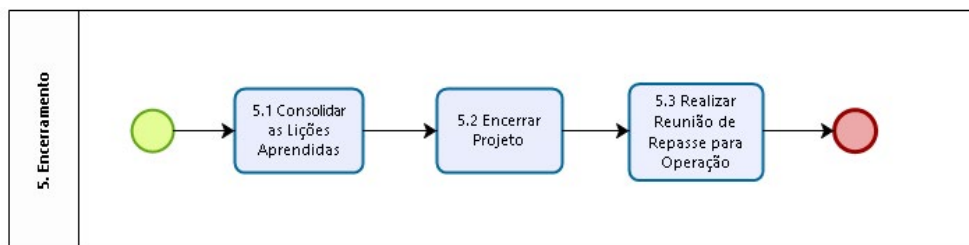


Fonte: elaborado pelo autor.

A fase de Encerramento formaliza a finalização de todas as atividades do projeto e a transferência do produto ou serviço do projeto para operação, com a desmobilização da equipe. Ocorre quando todos os objetivos do projeto foram

alcançados e o *software* foi entregue ao cliente, ou quando o projeto for cancelado a critério do cliente. A Figura 10 apresenta o fluxo processual da fase de Encerramento.

**FIGURA 10 - PROCESSO DE ENCERRAMENTO**



Fonte: elaborado pelo autor.

## 4.2 Visão Geral do Guia de Referência do PRODEV

O guia de referência do PRODEV foi elaborado com o intuito de orientar todos os envolvidos no desenvolvimento de projetos de *software* pela Diretoria de Informática (DIN). Apresenta-se, a seguir, uma visão geral do guia de referência destacando os princípios, detalhamento das atividades, artefatos utilizados e o pipeline da fase de desenvolvimento. O PRODEV é apoiado em alguns princípios básicos com o objetivo de guiar o desenvolvimento de *software*. São eles:

- Foco e simplicidade: adotar um pensamento enxuto com foco apenas nos objetivos e acordos firmados, eliminando tudo aquilo que for desnecessário, que sobrecarregue o processo, as pessoas e o produto.
- Concentrar na arquitetura e modelagem de dados no início do projeto para minimizar riscos e organizar o desenvolvimento: dedicar esforços na primeira parte da execução do projeto para definição da arquitetura e modelagem de dados visando minimizar riscos no desenvolvimento.
- Entregas incrementais e agregação de valor: promover entregas incrementais do *software* ao cliente de modo que a equipe obtenha feedbacks continuamente e o mais cedo possível, demonstrando a agregação de valor a cada ciclo.
- Comunicação e colaboração para melhor entendimento: promover práticas que promovam um ambiente de equipe saudável com boa comunicação e permitam a colaboração alinhando interesses e compartilhando entendimento para compreensão comum do projeto.

- Melhoria contínua: promover práticas que permitam a melhoria contínua do modelo de processo como um todo, incluindo não só os processos, mas também as pessoas e os produtos.

As atividades dos processos estão descritas de forma detalhada com base em uma estrutura composta dos seguintes atributos: nome da atividade, objetivo, procedimentos, papéis envolvidos, artefatos de entrada e saída e observações. O Quadro 1 exemplifica o detalhamento de uma atividade do processo.

#### QUADRO 1 - DETALHAMENTO DA ATIVIDADE 3.3 CRIAR BACKLOG DO PRODUTO

Atividade: 3.3 Criar Backlog do Produto
Objetivo: Construir e priorizar em conjunto com o cliente o <i>backlog</i> do produto para o desenvolvimento e entrega do produto de software.
Procedimentos: Elaborar uma lista com todos os itens de <i>backlog</i> (requisitos funcionais e não funcionais) que constituem funcionalidades que serão desenvolvidas ao longo do projeto. Deve ser utilizada uma escala para priorizar os requisitos, em acordo com o cliente do projeto, e uma estimativa de tamanho.
Papéis: Responsável: Líder de Projeto. Participantes: Cliente de Demais partes interessadas.
Artefato(s) de entrada(s): Documento de Visão do Produto; Documento de Arquitetura; Modelo de Dados; Plano de Testes.
Artefato(s) de saída(s): <i>Backlog</i> do Produto.
Observações: O <i>backlog</i> do produto é definido pelo líder de projeto e conta com a participação do cliente para revisar e priorizar seus itens; O <i>backlog</i> do produto é um artefato vivo, está em constante evolução e, assim, nunca está terminado ou completo; A lista de itens de <i>backlog</i> do produto será utilizada pela equipe de desenvolvimento para implementar o produto através de cada sprint; No final desta atividade deve ser produzida uma estimativa de tamanho do <i>backlog</i> do produto. A estimativa poderá ser feita por meio de técnicas, como story points.

Fonte: elaborado pelo autor.

O detalhamento das demais atividades do PRODEV está descrito no guia de referência, disponível em TCE/RN (2019).

Os Quadros 2 e 3 a seguir apresentam os artefatos de projeto e de produto produzidos no PRODEV, identificando a fase e a atividade relacionada.

### QUADRO 2 - ARTEFATOS DE PROJETO

Fase	Artefato	Atividade Relacionada
Iniciação	Documento de Oficialização da Demanda (DoD)	1.1 Elaborar o Documento de Oficialização da Demanda (DoD)
Iniciação	Termo de Abertura do Projeto (TAP)	1.3 Elaborar Termo de Abertura do Projeto (TAP)
Planejamento	Análise de Viabilidade	2.3 Analisar a Viabilidade do Projeto
Planejamento	Plano de Gerenciamento do Projeto (PGP)	2.4 Elaborar Plano de Gerenciamento do Projeto (PGP)
Execução	Requisição de Criação de Ambientes	3.1 Preparar/Manter Infraestrutura Necessária
Execução	Quadro de Tarefas	3.5.1 Planejar Sprint
Execução	Lições Aprendidas	3.5.7 Realizar Retrospectiva da Sprint
Execução	Relatório de Validação da Sprint	3.6.4 Avaliar Resultados dos Testes
Execução	Termo de Aceite da Sprint	3.7 Homologar Sprint
Execução	Requisição de Implantação da Release	3.9.2 Publicar Release em Produção
Monitoramento e Controle	Relatório de Acompanhamento do Projeto (RAP)	4.1 Gerenciar a Execução das Atividades
Encerramento	Termo de Encerramento do Projeto (TEP)	5.3 Encerrar Projeto

Fonte: elaborado pelo autor.

### QUADRO 3 - ARTEFATOS DE PRODUTO.

Fase	Artefato	Atividade Relacionada
Planejamento	Visão do Produto	2.1 Elaborar a Visão do Produto
Planejamento	Glossário	2.1 Elaborar a Visão do Produto
Execução/ Preparação	Documento de Arquitetura	3.2.1 Definir Arquitetura do Software
Execução/ Preparação	Modelo de Dados (Relacional)	3.2.2 Modelar Banco de Dados

Fase	Artefato	Atividade Relacionada
Execução/ Preparação	Plano de Testes	3.2.3 Elaborar Plano de Testes
Execução/ Construção	História do Usuário	3.4 Detalhar Backlog do Produto
Execução/ Construção	Documento de Regras de Negócio	3.4 Detalhar Backlog do Produto
Execução/ Construção	Protótipo de Telas	3.4 Detalhar Backlog do Produto
Execução/ Construção	Documento de Mensagens	3.4 Detalhar Backlog do Produto
Execução/ Construção	Caso de Teste	3.6.1 Preparar Testes de Validação
Execução/ Transição	Nota de Release	3.9.2 Publicar Release em Produção
Execução/ Transição	Slides de Treinamento	3.9.4 Realizar Treinamentos
Execução/ Transição	Manual de Sistema	3.9.5 Elaborar Manuais

Fonte: elaborado pelo autor.

Todos os artefatos citados são armazenados em repositórios controlados pelo sistema de controle de versão Git, onde há garantia do versionamento e do backup dos arquivos, além de possuírem *templates* que padronizam e facilitam a produção da documentação.

Durante o desenvolvimento do *software*, as etapas de construção e transição seguem um modelo iterativo e incremental. Os eventos *sprint* de desenvolvimento, *sprint* de validação, homologação da *sprint* e a implantação da *release* possuem um time-box definido e seguem um fluxo de dados encadeado como uma canalização, permitindo a execução dessas atividades em paralelo através de um pipeline de atividades, conforme Figura 11.

**FIGURA 11 - PIPELINE DE DESENVOLVIMENTO DO SOFTWARE.**

#	PROJETO	ATIVIDADE	SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4	SEMANA 5	SEMANA 6	SEMANA 7	SEMANA 8
1	Projeto A	Execução da Sprint [1]	Equipe Dev	Equipe Dev						
2	Projeto A	Detalhar Docs da Sprint [2]	Líder	Líder						
3	Projeto A	Validação da Sprint [1]			Testes e QA					
4	Projeto A	Execução da Sprint [2]			Equipe Dev	Equipe Dev				
5	Projeto A	Detalhar Docs da Sprint [3]			Líder	Líder				
6	Projeto A	Homologar Sprint[1]				Líder/CP/QA				
7	Projeto A	Implantar Release [1]				Líder				
8	Projeto A	Validação da Sprint [2]					Testes e QA			
9	Projeto A	Execução da Sprint [3]					Equipe Dev	Equipe Dev		
10	Projeto A	Homologar Sprint[2]						Líder/CP/QA		
11	Projeto A	Implantar Release [2]						Líder		
12	Projeto A	Validação da Sprint [3]							Testes e QA	
13	Projeto A	Homologar Sprint[3]								Líder/CP/QA
14	Projeto A	Implantar Release [3]								Líder
15	Projeto A	Monitorar/Controlar Projeto	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP

**Legenda**

- Equipe Dev:** Equipe de Desenvolvimento
- Líder:** Líder do Projeto
- Testes e QA:** Equipe de Testes e Qualidade
- CP:** Coordenador de Projetos

Fonte: elaborado pelo autor.

Constata-se na Figura 11 que a homologação da primeira *sprint* e implantação da primeira *release* só ocorrem após quatro semanas. No entanto, verifica-se também, que a partir da segunda *sprint*, os novos incrementos passam a serem homologados e implantados a cada duas semanas gerando mais agilidade e eficiência nas entregas parciais do produto ao cliente.

### 4.3 Indicadores de desempenho do PRODEV

Os indicadores de desempenho do PRODEV foram criados com o objetivo de estabelecer métricas para avaliar a correta a execução do modelo de processo e seus resultados. A seguir, apresentam-se os indicadores de desempenho definidos no PRODEV, com as escalas (*ratings*) e forma de medi-los.

- **Índice de Aderência ao Modelo (IAM)** – O indicador mede o uso do modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software* pela Diretoria de Informática (DIN), por meio da quantidade de artefatos obrigatórios elaborados durante o ciclo de vida dos projetos de *software*, conforme fórmula abaixo.

$$IAM = \frac{\text{qte de artefatos obrigatórios apresentados}}{\text{qte de artefatos obrigatórios previstos}}$$



A escala do IAM e as respectivas descrições estão apresentadas no Quadro 4.

#### QUADRO 4 - ESCALA DO ÍNDICE DE ADERÊNCIA AO MODELO (IAM)

Faixa	Descrição	Cor do Indicador
1,00	Todos os artefatos e atividades obrigatórias previstos no PRODEV-TCE/RN foram elaborados.	
Entre 1,00 e 0,90	A aderência do projeto ao PRODEV-TCE/RN é aceitável	
Entre 0,90 e 0,50	A aderência do projeto ao PRODEV-TCE/RN está baixa a situação requer atenção.	
Abaixo de 0,50	O projeto não está seguindo o PRODEV-TCE/RN e a situação requer alguma ação.	

Fonte: elaborado pelo autor.

- **Índice de Execução de Projeto (IEP)** – O indicador mede o percentual de execução do projeto, considerando as entregas realizadas, em relação ao percentual previsto até a data atual, conforme fórmula abaixo.

$$\text{IEP} = \% \text{ execução realizado} / \% \text{ execução previsto até a data atual}$$

A escala do IEP e as respectivas descrições estão apresentadas no Quadro 5.

#### QUADRO 5 - ESCALA DO ÍNDICE DE EXECUÇÃO DO PROJETO (IEP)

Faixa	Descrição	Cor do Indicador
Acima de 1,00	O percentual de execução do projeto está maior que o previsto.	
Entre 1,00 e 0,90	O percentual de execução do projeto está menor do que o previsto, porém com o desvio aceitável.	
Entre 0,90 e 0,70	O percentual de execução do projeto está menor do que o previsto e a situação requer atenção.	
Abaixo de 0,70	O percentual de execução do projeto está menor do que o previsto e o projeto requer um replanejamento.	

Fonte: elaborado pelo autor.

- **Índice de Satisfação dos Clientes (ISC)** – O indicador mede a satisfação dos clientes quanto ao sucesso do projeto, ou seja, se o projeto atendeu suas necessidades e expectativas. A forma de medição é realizada através de uma pesquisa de satisfação (lista de perguntas) via formulário online. Quanto maior a pontuação, maior a satisfação do cliente, conforme fórmula abaixo.

$$\text{ISC} = \frac{\text{pontuação da pesquisa de satisfação}}{\text{total da pontuação da pesquisa de satisfação}}$$

A escala do ISC e as respectivas descrições estão apresentadas no Quadro 6.

**QUADRO 6 - ESCALA DO ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DOS CLIENTES (ISC)**

Faixa	Descrição	Cor do Indicador
Entre 1,00 e 0,90	O grau de satisfação dos clientes com o projeto é ótimo.	Verde
Entre 0,90 e 0,80	O grau de satisfação dos clientes com o projeto é bom.	Verde
Entre 0,80 e 0,60	O grau de satisfação dos clientes com o projeto é neutro e a situação requer atenção.	Amarelo
Abaixo de 0,60	O grau de satisfação dos clientes com o projeto é ruim, ou seja, os clientes estão insatisfeitos e a situação requer uma avaliação e alguma ação.	Vermelho

Fonte: elaborado pelo autor.

Estes indicadores de desempenho constituem um passo importante para avaliar a aplicação do processo, além de acompanhar os projetos e orientar as equipes por meio de um processo de melhoria contínua.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo propor um modelo de processo de gestão e desenvolvimento de *software* no TCE/RN. Neste sentido, foi realizado inicialmente um diagnóstico de como ocorria o desenvolvimento de *software* na Diretoria de Informática (DIN). Em seguida, fez-se uma análise do material selecionado com base na pesquisa da literatura sobre modelos, metodologias e processos de desenvolvimento de *software*, bem como nos modelos de processos

de *software* de outras instituições públicas. Além disso, obteve-se das pessoas envolvidas nos projetos de *software* contribuições para concepção do modelo.

Os resultados confirmam a construção da proposta de um modelo de processo híbrido e customizado, denominado PRODEV, com foco em metodologias ágeis de desenvolvimento de *software* consolidadas no mercado, mas incluindo boas práticas reconhecidas pelo mercado oriundas de metodologias tradicionais. Compõem o PRODEV os seguintes artefatos: o fluxo processual do ciclo de vida e o guia de referência com todas as informações necessárias para sua utilização, incluindo os indicadores de desempenho.

Entretanto, o presente estudo também enfrentou limitações, dentre as quais citamos: impossibilidade de validação do modelo proposto, acarretando a ausência de resultados práticos; não contemplar no fluxo processual do modelo proposto as customizações e implantações de sistemas cedidos por convênio com outros órgãos, nem as pequenas correções e evoluções de curto prazo, implementadas pela equipe de operação.

Apesar disso, a DIN espera obter, com a implantação do PRODEV, os seguintes benefícios: padronização do processo de desenvolvimento de *software*, melhoria do desempenho das equipes e aumento da qualidade dos *softwares* produzidos, entre outros.

O passo seguinte será a avaliação da consistência, aplicabilidade e, principalmente, da viabilidade do modelo proposto. Sabe-se que a principal dificuldade a ser enfrentada na sua aplicação estará relacionada à mudança de cultura. Para tanto, um fator importante para o sucesso do PRODEV é a capacitação de toda a equipe do setor de projetos no sentido de haver uma compreensão plena dos conceitos, ciclo de vida do processo, detalhamento das atividades, papéis e responsabilidades, artefatos obrigatórios e demais características.

Nesta direção, foi iniciada recentemente a aplicação do PRODEV nos novos projetos de *software* da DIN, e em paralelo, a gravação de videoaulas abordando seu funcionamento, além de estar previsto a realização de seminários, com o intuito de capacitar a equipe e dar publicidade ao modelo. A ideia é que no futuro com a validação e consolidação do PRODEV ele seja regulamentado por meio de algum dispositivo legal do próprio TCE/RN.

## REFERÊNCIAS

ABPMP (Brasil). **Guia para gerenciamento de processos de negócio corpo comum de conhecimento (BPM CBOK), versão 3.0**. Brasília, DF: ABPMP Brasil, 2013.

ALVES, Nélio Muniz Mendes. **Integração de princípios de desenvolvimento ágil de software ao rup**: um estudo empírico. 138 f. Tese (Doutorado em Engenharia Elétrica). – Faculdade de Engenharia Elétrica, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

AMBLER, Scott. **Agile modeling: effective practices for extreme programming and the unified process**. New York: John Wiley & Sons, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO/IEC 12207: Engenharia de sistemas e software**: processos de ciclo de vida de *software*. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BAPTISTA, Gabriel L. **Modelo de processo de desenvolvimento de software integrado a um sistema de medição de desempenho**. 132 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção). – Faculdade de Engenharia, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2013.

BECK, K. *et al.* **Manifesto para Desenvolvimento Ágil de Software**, 2001. Disponível em: <https://agilemanifesto.org/iso/ptbr/manifesto.html>. Acesso em: 3 jun. 2019.

BECK, Kent. **Programação extrema (xp) explicada**: acolha as mudanças. Porto Alegre, RS: Bookman, 2004.

BEGEL, Andrew; NAGAPPAN, Nachiappan. Usage and perceptions of agile *software* development in an industrial context: an exploratory study. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON EMPIRICAL SOFTWARE ENGINEERING AND MEASUREMENT - ESEM 2007, 1., 2007. **Anais [...]** Madrid, Spain: IEEE, 2007.

BOOCH, Grady; RUMBAUGH, James; JACOBSON, Ivar. **UML**: guia do usuário. São Paulo: Elsevier Brasil, 2006.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016: Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19

de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Guia de projetos de software com práticas de métodos ágeis para o SISP**: versão 1.0. Brasília, DF: MP, 2015.

BRIETZKE, Josiane; RABELO, Abraham. Resistance factors in software processes improvement. **CLEI Electronic Journal**, v. 9, n. 1, 2006.

CAURIO, Cristian. **Método de apoio para melhoria da gestão organizacional através de indicadores de desempenho e gestão de processos**. 116 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas e Processos Industriais). Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2011.

CODAS, Manuel M. Benitez. Gerência de projetos: uma reflexão histórica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 33-37, 1987.

COSTA, Filipe Sousa. **Fusão de um processo tradicional de desenvolvimento de software com uma metodologia ágil**: um estudo de caso. Trabalho de Conclusão de Curso. 55 f. (Graduação em Sistemas de Informação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

COSTA, António Pedro; LOUREIRO, Maria João; REIS, Luís Paulo. Metodologia Híbrida de Desenvolvimento Centrado no Utilizador aplicada ao *Software Educativo*. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, Portugal, n. 6, p. 1-16, 2010.

DATAPREV. Portal de Processos de Negócio da Dataprev. **PD-Dataprev: Framework Ágil de Desenvolvimento**, 2019. Disponível em: [http://desenvolvimento.dataprev.gov.br/pddataprev\\_internet/visualizar\\_artigo.php?idartigo=217&idprocesso=17](http://desenvolvimento.dataprev.gov.br/pddataprev_internet/visualizar_artigo.php?idartigo=217&idprocesso=17). Acesso em: 3 jun. 2019.

DINGSØYR, Torgeir. et al. A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development. **Journal of Systems and Software**, v. 85, n. 6, p. 1213–1221, jun. 2012.

DINSMORE, Paul C.; CABANIS-BREWING, JEANNETTE. **AMA-Manual de Gerenciamento de Projetos**. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.

DRUCKER, Peter F. As informações de que os executivos realmente precisam. *In*: Harvard Business Review (ed.). **Medindo o desempenho empresarial**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 9-30.

DRUMOND, Geisa Meirelles; MEXAS, Mirian Picinini. Gestão de processos de negócio - BPM: um estudo bibliométrico. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 10., 2014. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: CNEG, 2014. Disponível em: [http://www.inovarse.org/sites/default/files/T14\\_0222\\_3.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T14_0222_3.pdf). Acesso em: 15 maio 2020.

FALBO, Ricardo de Almeida. **Integração de conhecimento em um ambiente de desenvolvimento de software**. 225 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

IBM. Rational Unified Process: best practices for software development teams. **Rational Software Corporation White Paper**, TP026B, Rev 11/01, 2001.

LEAN INSTITUTE BRASIL. **Definição**. São Paulo: Lean Institute Brasil, c2019. Disponível em: <https://www.lean.org.br/o-que-e-lean.aspx>. Acesso em: 3 jun. 2019.

PAIM, Rafael *et al.* **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009.

PARANÁ. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. **Processo de Desenvolvimento de Software**, 2019. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/pds/>. Acesso em: 3 jun. 2019.

PMI. **PMBOK Guide: um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**. 5. ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2013.

POPPENDIECK, M.; POPPENDIECK, T. **Implementando o desenvolvimento Lean de Software: do conceito ao dinheiro**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2011.

PRESSMAN, Roger S. **Engenharia de Software: uma abordagem profissional**. 7. ed. Porto Alegre, RS: AMGH, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). TCE/RN. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Modelo de Processo de Gestão e Desenvolvimento de Software**, 2019. Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/docs/prodev\\_tce-rn\\_v1.0.pdf](http://www.tce.rn.gov.br/docs/prodev_tce-rn_v1.0.pdf). Acesso em: 3 jun. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). TCE/RN. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Resolução nº 31 de 04 de dezembro de 2012**. Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao\\_site/download/resolucoes\\_tce\\_rn/RES0312012.pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/RES0312012.pdf). Acesso em: 3 jun. 2019.

SANTOS, Ivânia Ramos dos S. **Modelo para processo de desenvolvimento de software a partir da engenharia de requisitos**: uma proposição orientada às empresas do APL de TI do sudoeste do Paraná. 157 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação) - PPEPS, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2016.

SCHWABER, Ken; SUTHERLAND, Jeff. **Guia do Scrum™**. 2013. Disponível em: <https://www.scrumguides.org/docs/scrumguide/v1/Scrum-Guide-Portuguese-BR.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

SHUJA, A. K., KREBS, J. **IBM Rational Unified Process**: reference and certification guide. Indianápolis, USA: IBM Press, 2008.

SILVA, Emerson Jerônimo Oliveira da S. **Agregando valor ao escopo em projetos de software com uso da gestão de processos de negócio**. 41 f. Monografia (Especialização em Gestão de Projetos) – Instituto a Vez do Mestre, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2010.

SOMMERVILLE, Ian. **Engenharia de Software**. 9. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

VARGAS, Ricardo Viana. **Manual prático do plano de projetos**. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.

VERAS, M.; CAMPELO, B. Life Cycle Canvas: Gestão Dinâmica de Projetos. **Revista Mundo PM**, v. 12, n. 7, ago./set. 2016.

## **PRESENÇA DIGITAL EM REDES SOCIAIS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS NO BRASIL: ANÁLISE DO CONTEÚDO PRODUZIDO PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU)**

### **DIGITAL PRESENCE IN A PUBLIC AGENCY'S SOCIAL NETWORK IN BRAZIL: ANALYSIS OF CONTENT PRODUCED BY CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU)**

**LUCIANA COUTINHO ARAÚJO\***

*Graduada em Comunicação Social (Publicidade e Propaganda) e em Administração de Empresas. Especialista em Comunicação Empresarial e Mídias Digitais. Servidora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.*

**Resumo:** Este artigo se propõe a analisar a presença digital em redes sociais de órgãos públicos no Brasil e, em especial, o discurso de *marketing* produzido pela Controladoria Geral da União em seu perfil no *Facebook*, que é o veículo de mídia social com maior penetração e popularidade para o órgão. Nesta rede social, foram pesquisadas as postagens da CGU com os maiores números de comentários, compartilhamentos e curtidas do seu público-alvo durante o mês de março de 2019. Com o objetivo de perceber a força persuasiva da mensagem transmitida, observou-se a utilização das técnicas psicológicas de convencimento aplicadas na construção do conteúdo estratégico de comunicação.

**Palavras-chave:** Comunicação pública. Presença digital. Análise do discurso. Persuasão.

**Abstract:** The purpose of this research is to analyze the digital presence in a public agency's social network in Brazil and, particularly, how the marketing discourse produced by Controladoria Geral da União works on its profile on Facebook, which is the agency's most penetrating and popular social media vehicle. Its corpus is composed of CGU's posts with the highest number of target audience comments, shares and likes made by the agency during March 2019. The uses of psychological convincing techniques applied in the construction of strategic communication content were observed in order to understand the persuasive force of the messages conveyed.

**Keywords:** Public communication. Digital presence. Discourse analysis. Persuasion.

---

\* [luciana@tce.pe.gov.br](mailto:luciana@tce.pe.gov.br); [lucontinhoaraujo@gmail.com](mailto:lucontinhoaraujo@gmail.com)



## 1 INTRODUÇÃO

A presença digital dos órgãos públicos no Brasil não é fato recente. Necessária, para além do argumento da inevitabilidade, ela tem se apresentado como uma importante ponte entre os poderes do Estado e o cidadão comum.

Antes da popularização do acesso à internet, era através da imprensa, especialmente em veículos de mídia de massa, que se dava o acesso à informação pública. As novas tecnologias e suas ferramentas de interação social, exposição e cruzamento de dados vêm transformando a relação das pessoas, a maneira de consumir informação e de interagir nesta (cada vez mais) efervescente cultura democrática.

Marcadas por características de passividade, as mídias tradicionais reservavam um espaço menos acessível à participação da sociedade na gestão pública. Já as mídias atuais, participativas e interativas (JENKINS, 2009), criam um espaço de aproximação jamais visto entre a esfera pública e a privada. Nele, a participação popular mediada por tecnologias digitais pode ser realizada de uma maneira mais fácil, rápida, eficaz e transparente.

Neste artigo, tem-se como referência o conteúdo produzido pela CGU em seu perfil no *Facebook*, por ser um caso de um órgão público que possui quantitativo e frequência relevantes de postagens e que dialoga com o cidadão comum sobre transparência e controle social, transformando suas redes sociais em canais educativos fáceis e acessíveis.

Metodologicamente será apresentada uma análise das técnicas psicológicas de convencimento utilizadas em duas de suas postagens com maior engajamento durante o mês de março/2019, com o objetivo de perceber a força persuasiva da mensagem transmitida. Foi observada a atual existência de um processo de horizontalização no relacionamento entre a sociedade e os agentes públicos, que proporciona a inclusão através de informação e interação, de vozes tradicionalmente excluídas do debate político.

## 2 O DIREITO À TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES POR PARTE DE ÓRGÃOS PÚBLICOS NO BRASIL

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) dão oportunidade a uma participação mais diversa quanto à gênero, idade, crença, classe social, etnia e raça.

De acordo com a pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2017<sup>1</sup> - realizada pelo Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGI) e publicada em 5 de novembro de 2018, que “tem como objetivo principal medir a posse e o uso das tecnologias de informação e de comunicação entre a população residente no Brasil com idade de 10 anos ou mais”, existem 120,7 milhões de usuários de internet no país, o equivalente a 67% do total da população brasileira, distribuídos em 42,1 milhões de domicílios.

Paralelamente a este crescimento constante da conectividade e com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), vários normativos foram publicados no país com a finalidade de tratar do acesso à informação pública. São regras que dizem respeito à adoção de políticas de transparência, regulamentação de sigilo, divulgação de atos administrativos, política de dados abertos, entre outros.

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, discorre sobre os direitos e garantias fundamentais do povo brasileiro, e diz, em seu inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Ainda nas previsões constitucionais, lê-se no artigo 37, que estabelece a publicidade como um dos princípios a que deve obedecer a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.

Na sequência do texto constitucional está o seu artigo 216, § 2º, postulando que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [...]”.

1 Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 31 mar. 2019.

Dentre leis complementares, decretos, leis e portarias, vale fazer um recorte à publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) que, entre outras providências, regula o acesso à informação previsto nos trechos citados no parágrafo anterior deste artigo. A LAI é considerada um marco para a gestão pública e transparente tendo em vista a sua abrangência: deve ser cumprida por toda a administração pública, direta e indireta e entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos; de todos os poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário; e em todas as esferas - federal, estadual, distrital e municipal. Os princípios mais importantes a fundamentar seu conteúdo são: divulgação máxima, não exigência de motivação, limitação de exceções, gratuidade da informação, transparência ativa e passiva.

Tendo em vista a população estar cada vez mais conectada às TICs e a legislação determinar transparência e ampla publicidade na gestão pública, fica evidente a necessidade do uso da internet como meio disseminador de informação.

Diante desses fatos, o existir de uma instituição pública em um perfil de rede social deve possuir um significado mais amplo que a abertura de um diálogo político, mas também observar a comunicação como um intercâmbio de informações de interesse público com o objetivo de promover cidadania e controle social.

Voltando a analisar o resultado da pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no setor público brasileiro (TIC Governo Eletrônico, 2017), tem-se que 77% dos órgãos públicos federais ou estaduais possuem perfil próprio em rede social *online* e que este percentual cai para 75% no caso das prefeituras presentes nas redes sociais com perfil próprio. Dentre as principais atividades realizadas neste ambiente está a postagem de notícias sobre o órgão, respostas a comentários e dúvidas dos cidadãos e divulgação de serviços ou campanhas.

### **3 CARACTERÍSTICAS DA COMUNICAÇÃO DIGITAL DA CGU**

Ao estudar a presença digital da CGU, “órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria”, nas redes sociais *Twitter* e *Facebook*, tem-se um exemplo de criação de perfis próprios

existentes desde 2011 em que, segundo seu próprio *website*, são trabalhados “conteúdos voltados para o cidadão, como serviços e campanhas educativas, e de estímulo ao controle social das contas públicas”.

Tendo como atribuição institucional o combate à corrupção no país, a CGU atua nestas redes sociais através da produção de conteúdo próprio, preocupando-se em dirigir mensagens de formação e “empoderamento” do cidadão estimulando a ação para uma postura atuante e participativa de pressão social.

Há uma predominância por postagens em dias úteis, existindo exceções pontuais que mostram atividade nos perfis em dias de final de semana apenas nos casos de datas comemorativas como o Dia do Ouvidor (16 de março, sábado), o aniversário de Aracaju (17 de março, domingo) e o aniversário de Florianópolis (23 de março, sábado).

### 3.1 Linha Editorial do Conteúdo Digital da CGU

Existe uma linha editorial definida e as mensagens, em alguns momentos, são repetidas em ambos os perfis, *Facebook* e *Twitter*. Em outros, exibem conteúdos diversos, mas que seguem o objetivo de ampliar a visibilidade da temática da boa gestão pública.

Sempre com foco na atuação da CGU e utilizando diferentes recursos como ilustrações, fotos, *gifs* animados e vídeos, vê-se a divulgação de ferramentas e material de apoio didático (guias, relatórios, cartilhas, revistas e tutoriais) para a realização de controle social, de serviços públicos e cursos *online*, dos seus canais de comunicação disponíveis, de atos normativos publicados, reportagens sobre o trabalho do órgão veiculadas na grande imprensa bem como a cobertura interna de eventos e de investigações/operações de trabalho.

### 3.2 Elementos Textuais

Vale destacar a difusão constante de informação em campanhas de conscientização que encorajam a ação social. A CGU abastece o cidadão ao citar os deveres das prefeituras, estados e municípios previstos na legislação de transparência pública e orienta objetivamente em “o que fazer” em casos de descumprimentos. Mensagens como “fique de olho”, “você sabia” e “você tem o direito de saber” ao mesmo tempo que transmitem conhecimento, encorajam o exercício da cidadania por meio de um discurso direto, simples e coloquial.

A linguagem escrita permanece mobilizando a participação em “acompanhe o mandato de seu prefeito, fiscalize os gastos e cobre melhorias” ao passo que insiste na redação de inclusão e valorização em “todo cidadão pode ajudar na melhoria dos serviços públicos”. É presente o uso de verbos no imperativo e de uma pontuação marcada por sinais de exclamação, além de apontadores/*hiperlinks* para perfis de órgãos parceiros no trabalho e de *hashtags* (#), que funcionam como marcadores de assuntos, agregando e facilitando o acesso a postagens de mesma temática feitas na aplicação.

### 3.3 Elementos Gráficos

Em termos de elementos gráficos, a linguagem visual trabalha a identidade institucional da CGU aplicando seu logotipo e as cores de sua cartela, que expressam sobriedade e confiabilidade, tanto na sinalização dos perfis, como na assinatura de todas as peças das campanhas e nas fotografias. Observa-se o uso equilibrado de *emojis*, pictogramas que transmitem a ideia de uma palavra em uma imagem, cumprindo tanto o objetivo de aproximação informal com o leitor como o de estar atualizado com os fenômenos linguísticos próprios de ambientes de internet. As peças possuem um *layout* leve e equilibrado em que os elementos compositivos estão dispostos com a finalidade de evidenciar o conteúdo textual, descomplicando a sua leitura. A tipografia utilizada também segue um padrão e opta pelo uso de fontes sem serifa, conferindo modernidade às campanhas cuja utilização de caixa alta/baixa e de cores colaboram para a manutenção dos aspectos de funcionalidade da leitura.

## 4 ANÁLISE DO CONTEÚDO DIGITAL DA CGU

Tendo como objetivo realizar uma análise das técnicas persuasivas utilizadas pela página, após o mapeamento das suas características de comunicação digital, esta pesquisa delimitou como período de coleta o mês de março/2019. Neste intervalo, a CGU realizou 47 publicações no *Facebook* (@*cguonline*) enquanto no *Twitter* (@*CGUonline*) foram 91. Apesar do quantitativo de postagens ser inferior, o *Facebook* é um veículo de mídia social com maior penetração e popularidade acumulando 330.971 curtidas para o órgão, em 31/03/2019. O *Twitter*, consultado na mesma data, representa 3.274 curtidas e 177 mil seguidores.

A partir destas 47 publicações realizadas no *Facebook*, foi feito um recorte de observação das duas postagens nas FIG. 1 e 2, com os maiores números de

engajamento para, então, estudar as principais técnicas de influência social utilizadas na construção do conteúdo destas mensagens, com o objetivo de compreender como elas podem ter provocado a reação das pessoas através de manifestações por comentários, compartilhamentos e curtidas.

A técnica de análise utilizada tem como base as estratégias de convencimento elencadas no livro *Persuasão na Publicidade* (2016). Ancorado em pesquisas acadêmicas e mercadológicas sobre persuasão e aceitação, os autores citados analisam as 33 principais técnicas psicológicas de influência social utilizadas na publicidade, com o objetivo de entender como ela sugestiona o comportamento das pessoas de modo inconsciente.

**FIGURA 1 - POSTAGEM 29/03/2019 - 49 COMENTÁRIOS, 396 COMPARTILHAMENTOS E 333 CURTIDAS**



Fonte: Página da CGU no Facebook<sup>1</sup>

**FIGURA 2 - POSTAGEM 07/03/2019 - 15 COMENTÁRIOS, 357 COMPARTILHAMENTOS E 293 CURTIDAS**

**SERVIÇO PÚBLICO NÃO É FAVOR, É DIREITO!**

Todo cidadão tem o direito de receber serviços públicos de qualidade e deve reclamar sempre que o serviço for mal prestado.

Encaminhe a sua manifestação!!  
sistema.ouvidorias.gov.br

CGU

Controladoria-Geral da União - CGU  
Página curtida - / de março

#Participação: Encaminhe sua manifestação para o Governo Federal

A partir das informações trazidas pelos cidadãos, a ouvidoria pode identificar melhorias nos serviços públicos, propor mudanças, assim como apontar situações irregulares.

O controle social é um mecanismo fundamental de prevenção da corrupção e a sua participação pode fazer a diferença.

Contribua, enviando mensagem para sistema.ouvidorias.gov.br

293  
15 comentários  
357 compartilhamentos

Curtir Comentar Compartilhar

Mais relevantes

Guto Souza Todo político que assume cargo administrativo deveria ter no mínimo um curso de gestão pública.aprenderam a ganhar eleições e não sabem nem onde esta o nariz!

Curtir · Responder · 15 sem

Escreva um comentário...

Fonte: Página da CGU no Facebook<sup>2</sup>

Segundo a obra *Persuasão na Publicidade* (2016), a primeira técnica psicológica de convencimento empregada nas mensagens é a “Fluência” que preconiza que “a mensagem sempre deve ser compreendida com facilidade” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 24). A comunicação realizada pela CGU é descomplicada e preza pelo processamento automático das informações visuais, textuais e conceituais. Para tratar de assuntos áridos para o cidadão comum como responsabilidade jurídica, orçamento público, controle social, direitos constitucionais e competências dos poderes públicos, por exemplo, a mensagem é simples, direta e de rápida leitura. Percebe-se uma tentativa de se aproximar do público e, para isso, a comunicação se despe da imponência naturalmente associada aos órgãos de controle e procura traduzir conceitos legais de forma agradável, atuando como facilitador didático de compreensão deste universo.

A segunda técnica observada é a chamada “Pé na porta” que orienta “começar com um pequeno pedido abre caminho para aceitação de um maior” (ANDREWS;

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 32). A *foot-in-the-door* (FITD) é uma estratégia de influência formada por várias etapas em que um apelo inicial é feito ao receptor da mensagem para que, posteriormente, outro pedido seja feito, com maiores chances de produzir os resultados desejados pela comunicação. A ideia é conquistar o comprometimento passo a passo e o uso desta técnica pela CGU é evidente e fundamental para o sucesso da participação popular. Na FIG. 1, lê-se “baixe a versão digital da publicação e exerça sua cidadania!”, enquanto que na FIG. 2, “Encaminhe sua manifestação para o Governo Federal”, para finalizar com “Contribua, enviando mensagem para sistema.ouvidorias.gov.br”.

Como terceira técnica, tem-se o “*Altercasting*” enunciando que “atribuir às pessoas um papel social as faz se comportarem da maneira esperada para este papel” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 44). A mensagem colocará o receptor numa determinada posição social para fazê-lo tomar para si a responsabilidade de agir assumindo esta nova identidade. Neste ponto, a CGU convoca para o exercício da cidadania convencendo as pessoas a se tornarem fiscais do uso do dinheiro público e a participar do combate à corrupção no país.

Em paralelo a isto, há o emprego da “Implementação de intenções” e esta técnica “ajuda as pessoas a atingir seus objetivos passo a passo” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 126) que funciona como a elaboração de um plano concreto de como vai realizar um determinado objetivo. Existe uma clara orientação de como transformar a intenção do leitor em ação real. As mensagens da CGU trabalham este comprometimento consciente e fazem com que as pessoas pensem efetivamente como podem executar o controle social sugerido. Em ambas as postagens estudadas aqui, o órgão ensina os conceitos, orienta os caminhos para obtenção de mais informações e ensina os canais disponíveis para participação popular. Considerando que o ambiente das mídias sociais propicia o ativismo digital, nada ali é vago ou genérico e a comunicação explora esta estratégia.

Como quinta técnica analisada nas publicações em recorte está a “*God terms*” (ou “termos de Deus”) em que “algumas palavras são tão intrinsecamente boas que é difícil dizer ‘não’ a elas” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 134). Como recurso utilizado para conferir potência à mensagem escrita, usar palavras que evocam sentimentos positivos nas pessoas, como as presentes nas FIG. 1 e 2: “participação”, “mudanças”, “prevenção”, “corrupção”, “direito”, “legalidade”, “controle” e “cidadania”, reveste o discurso de grande força de persuasão.



Finalizando a listagem de técnicas persuasivas adotadas pela CGU, tem-se a “Autoridade” explicando que “as pessoas ou os símbolos que representam uma autoridade legítima despertam aquiescência e obediência” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 144). Neste caso, o próprio órgão de controle autor das mensagens funciona como referência de competência reconhecida no combate à corrupção. A Controladoria Geral da União desfruta de uma imagem institucional que lhe atribui prestígio social, confiabilidade e conhecimento e, nas peças analisadas, ela posiciona o cidadão como seu importante aliado para o bom desempenho de suas funções.

Mas, qual seria a diferença de conteúdo observada entre postagens com maiores e menores números de engajamento? Nas FIG. 3 e 4, têm-se as mensagens com os mais baixos números de repercussão durante o mês de março/2019. Em ambas, o conteúdo propõe homenagear os aniversários de capitais brasileiras ao mesmo tempo em que é feito um gancho de oportunidade para divulgar o contato das regionais da CGU naquelas cidades.

**FIGURA 3 - POSTAGEM 01/03/2019 - 1 COMENTÁRIO, 4 COMPARTILHAMENTOS E 13 CURTIDAS**



Fonte: Página da CGU no Facebook<sup>3</sup>

3 Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

**FIGURA 4 - POSTAGEM 26/03/2019 - 6 COMENTÁRIOS, 5 COMPARTILHAMENTOS E 22 CURTIDAS**



Fonte: Página da CGU no Facebook<sup>4</sup>

Embora estas mensagens utilizem recursos de “Fluência” e “Autoridade”, não apresentam as quatro técnicas provocadoras de interação social exploradas nas FIG. 1 e 2, que são: “Pé-na-porta”, “Altercasting”, “Implementação de intenções” e “God Terms”. Ou seja, nelas não são feitos pedidos ao leitor, nenhum papel social lhe é atribuído, assim como não há orientação concreta da utilidade que pode ser dada àquela informação exposta ou, sequer, existe o emprego de palavras potentes atribuindo força persuasiva ao discurso.

Percebe-se pela diferença nos números de engajamento alcançados por estas publicações que, quando a CGU se dirige diretamente ao seu público e o instiga a participar da gestão pública através de uma mensagem que aplique as seis técnicas de persuasão aqui analisadas, a interação se potencializa.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao construir uma identidade que a personifica enquanto instituição pública nas redes sociais digitais, a CGU não apenas abre espaço para a interação em tempo real (e sem intermediários) com seus públicos, mas também difunde conhecimento a um baixo custo, ao mesmo tempo em que estimula ações de controle social. A visibilidade obtida através de uma presença digital bem trabalhada em termos de estratégia de comunicação consolida a sua reputação diante da opinião pública.

Apesar dos muitos desafios de inclusão digital e de abertura de dados para a existência de um governo mais participativo, uma produção de conteúdo realmente funcional, com fins de formação de inteligência coletiva, não faz apenas circular o saber e aumentar a conscientização, mas também contribui para a construção de espaços colaborativos na internet que certamente irão refletir no ativismo social fora do ambiente digital.

Através da análise de discurso na comunicação digital da CGU, segundo Andrews, Van Leeuwen; Van Baaren (2016), observa-se que as postagens do órgão com os maiores números de engajamento utilizam seis das 33 técnicas catalogadas pelos autores, sendo elas: “Fluência”, “Autoridade”, “Pé-na-porta”, “Altercasting”, “Implementação de intenções” e “God Terms”. Já as postagens com menor interação não utilizam “Pé-na-porta”, “Altercasting”, “Implementação de intenções” ou “God Terms”, sugerindo que, o uso destes recursos persuasivos em conjunto, podem representar uma ferramenta eficaz para a criação de conteúdo para outros órgãos públicos, viabilizando a transparência e a democratização da informação. Em paralelo, a interação direta e educativa com o cidadão poderá promover transformação na sua postura enquanto co-responsável pela gestão pública, atuando para além da obrigatoriedade do voto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Marc; LEEUWEN, Matthijs Van; BAAREN, Rick Van. **Persuasão na publicidade**: 33 técnicas psicológicas de convencer. São Paulo: Gustavo Gili, 2016.

BRASIL. Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em: <https://cgi.br/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 mar. 2019.

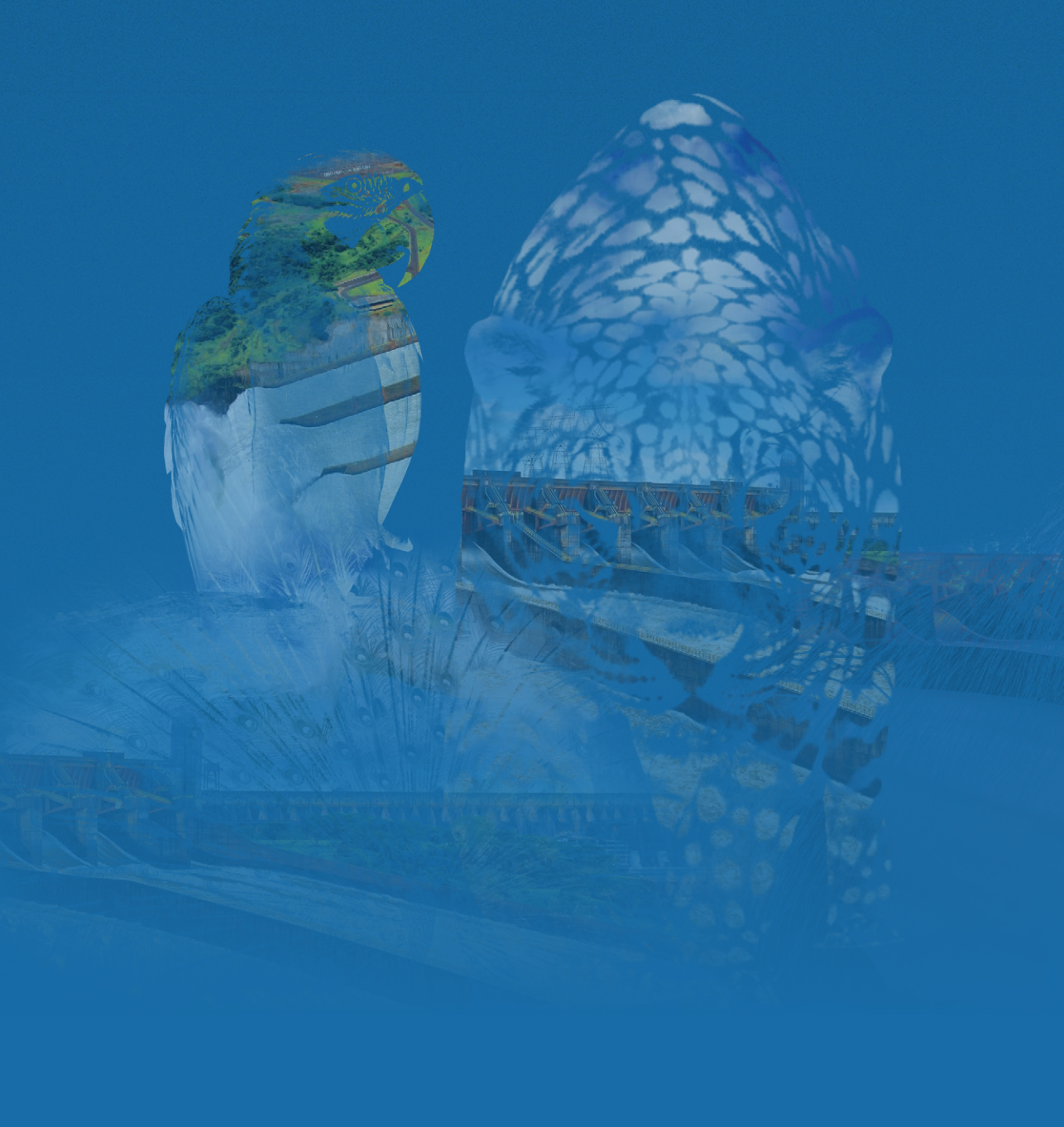
BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e... Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 31 mar. 2019.

JENKINS, Henry. **Cultura da convergência**. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2009.







I Congresso Internacional  
dos Tribunais de Contas