

ano 02 – n. 04 | jul./dez. – 2020
Belo Horizonte | p. 1-168 | ISSN 2357-7304
Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

CONTROLE EXTERNO: REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

© 2020 Editora Fórum Ltda.
Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

Expediente

Tribunal de Contas do Estado de Goiás Biênio 2019/2020

Conselheiro Presidente

Celmar Rech

Carla Cíntia Santillo

Kennedy de Souza Trindade

Conselheiro Vice-Presidente

Saulo Marques Mesquita

Conselheiros Substitutos

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho

Flávio Lúcio Rodrigues da Silva

Corregedor-Geral

Helder Valin Barbosa

Conselheiros

Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejeta

Edson José Ferrari

Cláudio André Abreu Costa

Marcos Antônio Borges

Humberto Bosco Lustosa Barreira

Henrique César de Assunção Veras

Ministério Público de Contas junto ao TCE-GO

Procuradora-Geral

Maísa de Castro Sousa

Silvestre Gomes dos Anjos

Eduardo Luz Gonçalves

Procuradores

Fernando Carneiro dos Santos

Carlos Gustavo Silva Rodrigues

Direção

Chefe de Gabinete da Presidência

Leonardo de Guimarães Santiago

Secretário-Geral

Marcelo Augusto Pedreira Xavier

Secretário Administrativo

Cássio Resende de Assis Brito

Secretário de Controle Externo

Vitor Gobato

Comitê Editorial

Editor Executivo

Me. Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho
(Tribunal de Contas do Estado de Goiás)

Editores Associados

Profa. Dra. Nélia Del Bianco (Universidade Federal de Goiás e Universidade de Brasília)
Jorn. Esp. Heloísa Rodrigues Lima (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)
Profa. Me. Jaqueline Gonçalves do Nascimento
(Tribunal de Contas do Estado de Goiás)

Conselho Editorial

Prof. Dr. Clodoaldo Moreira dos Santos Júnior
(Pontifícia Universidade Católica de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/7991876385886193>
Profa. Dra. Erika Kneib (Universidade Federal de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/2807145158226533>
Prof. Dr. Fabrício Motta (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Universidade Federal de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/1446078229301388>

Procurador Henrique Pandim Barbosa Machado (Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/1636505688602707>

Prof. Dr. José Maurício Conti (Universidade de São Paulo)

<http://lattes.cnpq.br/4848656962962933>

Prof. Dr. Jorge Antônio Menna Duarte (Programa Avançado em Comunicação

Pública da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial – ABERJE)

<http://lattes.cnpq.br/8185622727042840>

Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas (Universidade Federal de Goiás)

<http://lattes.cnpq.br/9425542829673914>

Prof. Dr. Pedro Cavalcante (IPEA e Universidade de Brasília)

<http://lattes.cnpq.br/8696854229474275>

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva (Universidade Federal de

Goiás) <http://lattes.cnpq.br/9425542829673914>

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho (Universidade Federal de Goiás)

<http://lattes.cnpq.br/6725961067847325>

Apoio Editorial

Alexandre Alfaix

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Tiragem: 300 exemplares

Versão on-line: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context>

Distribuição gratuita

R454 Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. – ano 1, n. 1 (jan./jun. 2019) – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Semestral; 21cm x 30cm

ISSN 2357-7304

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. I. Fórum.

CDD: 341.3

CDU: 342

Assistentes Editoriais

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Aline Sobreira de Oliveira

Projeto gráfico: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Capa: Anderson Castro

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
EDITORIAL	9

ARTIGOS

O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes?	
César Augusto Hülsendeger	11
Introdução	11
1 “Separação” ou “Tripartição” dos poderes e fiscalização	12
2 Controle na e da administração pública: contas públicas, bens públicos e controle	14
3 A integração do sistema de controle interno	16
4 O controle interno nos municípios	17
5 O controle interno nos municípios antes da CRFB de 1988	17
6 O controle interno municipal no anteprojeto Afonso Arinos, na Constituinte de 1987-1988 e na CRFB de 1988	19
7 O controle interno no legislativo municipal	21
Conclusão	26
Referências	28

Políticas públicas municipais: uma revisão na Plataforma Lattes

Kelly Gianezini, Letícia Manique Barretto, Aline Cardoso Mangili, Marcos Soares Machado, Augusto Bitencourt, Tainá dos Santos Vitorino, Nando Casagrande Monteiro	
Introdução	31
1 Políticas públicas, conceitos, ciclo de análise e tipologias	33
2 Políticas sociais e ações afirmativas	37
3 Revisão acerca das políticas públicas municipais na plataforma Lattes	40
Considerações finais	44
Agradecimentos	45
Referências	45

Controle Social, Tribunais de Contas e Jurimetria: um estudo sobre as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União

Gilson Piqueras Garcia	49
Introdução	49
1 Referencial teórico	50
2 Aspectos metodológicos	52
3 Análise dos resultados	53
4 Regressão Logística (Modelo Explicativo)	58
Considerações finais	60
Referências	60

Ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas: procedimentos, relevância e inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e contratações públicas aprovada pelo Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 4.253/20)

Pedro Henrique Fernandes Barros	63
Introdução	63
1 Ordem cronológica definida para cada “unidade da Administração”	64
2 Ordem cronológica definida para cada “fonte de recursos”	65

3	Ordem cronológica definida para cada “categoria de contrato”	67
4	O problema da exigibilidade	67
5	Exceções à ordem cronológica de pagamentos	69
6	Controle quanto ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos	71
	Conclusão	74
	Referências	74

Proteção de dados pessoais e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD

	Marcelo Augusto Pedreira Xavier	77
	Introdução	77
1	Contexto jurídico da proteção de dados pessoais	78
2	Deveres legais de transparência da Administração Pública	80
3	A Matriz de Fiscalização dos tribunais de contas	82
	Conclusão	86
	Referências	88

A percepção dos gestores sobre governança pública: o caso do TCE-GO

	Jaqueline Gonçalves do Nascimento, Wilson Almeida	91
	Introdução	91
1	Governança	93
2	Governança corporativa	93
3	Governança no setor público	94
4	Tribunais de contas como instâncias de governança	96
5	O Tribunal de Contas do Estado de Goiás	98
6	Para compreender a percepção dos gestores e a construção deste trabalho	99
7	Apresentação dos resultados	100
	Considerações finais	103
	Referências	104

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por Entidades subnacionais brasileiras entre 1984 a 2019

	Juliano Paniago de Alcântara	107
	Introdução	107
1	O construtivismo e a interdependência complexa como dinâmicas de relações internacionais na formação do sistema global financeiro	109
2	Organizações multilaterais e financeiras internacionais e a captação de recursos externos no Brasil	112
3	A cooperação e captação de investimentos externos realizados pelos entes subnacionais brasileiros	118
4	A paradiplomacia brasileira e sua instrumentalização nos entes subnacionais brasileiros – estados-membros e municípios	124
	Considerações finais	126
	Referências	127

Análise da efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal – Estudo de caso de Ilhabela-SP

	Rafael Rodrigues da Costa	131
	Introdução	131
1	Fundamentação teórica	135
2	Método de pesquisa	136
3	Efetividade municipal acerca de desapropriações públicas	136
4	Efetividade municipal acerca de gestão de saneamento	139
5	Efetividade municipal sob a ótica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM	140
6	Efetividade municipal na alocação de recursos em turismo, esportes e cultura	142
7	Análise dos resultados	143
	Considerações finais	145
	Referências	146

RESENHA

Uma obra de referência para a comunicação no setor público
Cláudia Lemos 149

JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR

Acórdão nº 4074/2020 – TCU – Plenário 151

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES 167

Apresentação

Apresentar uma obra científica aos tribunais brasileiros, ao meio acadêmico, aos operadores do Direito e ao público em geral é sempre honroso e gratificante para quem o faz. Ainda mais quando se trata de uma revista que, por sua alta qualidade editorial e rigor científico, desde sua primeira edição, mantidos nas demais, vem conquistando respeito e aceitação entre seus leitores.

Assim é que me senti agraciado ao receber o convite do Comitê Editorial da *Controle Externo – Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, para o texto introdutório desta quarta edição, em parceria com a Fórum Conhecimento Jurídico, renomada editora que, por si só, atesta o alto gabarito desta publicação.

Destinada à promoção do conhecimento multidisciplinar aplicado aos órgãos de controle externo da administração pública, em especial os tribunais de contas, nossa revista, vamos chamá-la assim, materializa a produção acadêmica, quer sob a forma de artigos ou resenhas, temas antenados com a realidade contemporânea.

Registro minha gratidão pessoal e do Tribunal de Contas aos autores dos trabalhos contidos nesta edição. São temas relevantes como o controle interno do Legislativo Municipal e o possível conflito entre a norma constitucional do artigo 31 e a independência dos poderes; a responsabilidade dos entes municipais na criação de políticas públicas e sociais; a ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas; procedimentos, relevância e possíveis inovações trazidas pelo Projeto de Lei nº 1.292/95; controle social e tribunais de contas; proteção de dados pessoais e transparência pública, com análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas.

Veremos ainda a percepção dos gestores sobre a governança pública, ou, em outro artigo, como, com a globalização e o ativismo internacional de entes federados autônomos, cidades como São Paulo e Porto Alegre buscaram recursos de entidades internacionais para viabilizar algumas de suas políticas públicas; noutro tópico a análise da efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal, além de uma resenha uma obra de referência para a comunicação no setor público.

E, como se pode deduzir, são valiosas contribuições ao debate científico e suporte teórico aos esforços empreendidos pelos órgãos de controle externo em busca de mais eficiência, utilidade, celeridade e efetividade de seus procedimentos, em favor da sociedade, destinatária final da ação do Estado.

Revistas como a que ora lhes apresento são como um portal jurídico que dissemina pesquisas e tendências consolidadas nos diferentes eixos temáticos abordados, tudo a partir do ideal constitucional do Estado Democrático, propiciando a seus leitores o contato com trabalhos científicos relevantes e de boa qualidade.

Parabenizo e agradeço também aqueles que emprestam suas inteligências e labor para o sucesso e a continuidade desta revista.

A todos, uma boa leitura e aproveitamento.

Desejo que os trabalhos ora publicados sirvam também como estímulo e inspiração a que outros colaboradores venham enriquecer, com suas ideias, as próximas edições, e, de tal forma, contribuam para a contínua evolução dos órgãos brasileiros de controle externo.

Conselheiro **Edson Ferrari**
Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Editorial

Temos a satisfação de apresentar o quarto número da revista Controle Externo, uma publicação multidisciplinar do Tribunal de Contas do Estado de Goiás dedicada à divulgação de pesquisas, ensaios, pareceres e jurisprudências que contribuam para o aprimoramento da gestão pública e dos processos de controle externo.

Neste espaço de reflexão e de livre debate de ideias oferecemos aos leitores oito artigos produzidos por 15 pesquisadores de várias regiões do país, que abordam aspectos diversos, como o papel do controle interno no Legislativo Municipal, a jurimetria, a governança pública e a ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas.

No primeiro trabalho desta edição, o auditor público César Augusto Hülsendeger realiza uma rigorosa revisão bibliográfica para entender se o controle interno do Poder Legislativo dos municípios estaria em desacordo com a clássica independência e harmonia entre poderes prevista na Constituição de 1988. O autor defende que mesmo sendo possível a criação de um órgão de controle interno no Poder Legislativo municipal, esse deve estar integrado ao sistema de controle interno do Poder Executivo, o que não implica subordinação do primeiro ao segundo.

Sob o comando da professora visitante da Universidade da Flórida, Kelly Gianezini, seis estudantes de graduação e pós-graduação realizaram uma revisão na plataforma Lattes para identificar quais tipos de políticas públicas municipais constituem a principal preferência para análise por parte dos(as) cientistas brasileiros(as).

O advogado Pedro Henrique Fernandes Barros oferece à publicação um artigo que aprofunda a discussão sobre a ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas à luz dos princípios da impessoalidade e isonomia. O autor traça um paralelo entre o atual regramento e as inovações trazidas pelo PL nº 4.253/20, aprovado pelo Congresso Nacional, principalmente no que concerne às hipóteses de exceção ao cumprimento da cronologia e aos instrumentos de controle voltados à sua efetivação na prática administrativa.

Na sequência, o artigo do auditor de controle externo, Gilson Piqueras Garcia, utiliza a metodologia da Jurimetria, a Estatística aplicada ao Direito, para analisar decisões de processos julgados no TCU relativos a denúncias de corrupção.

A proteção de dados pessoais e transparência pública é o tema do artigo de autoria do especialista em Controle Externo do TCE-GO, Marcelo Augusto Pedreira Xavier. Em sua pesquisa, Marcelo estabelece uma relação entre as regras de proteção de dados pessoais e as exigências de transparência e a matriz de fiscalização proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

Como os gestores do TCE-GO percebem a governança pública é questão de pesquisa realizada por Jaqueline Gonçalves do Nascimento e Wilson Almeida. No artigo, os autores fazem uma análise a respeito da aplicação do conceito de governança nas atividades de gestão do Tribunal observando a percepção de seus gestores à luz dos princípios e recomendações de Governança Corporativa, sugeridos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC, quanto a Padrões de Comportamento, Estrutura e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios.

Na sequência, o mestre em Administração Pública, Juliano Paniago de Alcântara, apresenta um artigo sobre como tem funcionado o sistema de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras. Além de esclarecer a dinâmica dessa cooperação e obtenção internacional de

investimentos, trata da forma como o corpo federativo subnacional incorpora em suas estruturas a atuação técnica-qualificada para realizar a obtenção desses acordos, considerando que essas soluções se mostraram uma alternativa importante para efetivação de políticas públicas visando atender demandas sociais regionais e locais.

Encerra a seção de artigos, uma análise sobre a efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal. A partir do estudo de caso de Ilhabela-SP, Rafael Rodrigues da Costa, do TCE-SP, notou que os indicadores sociais não acompanham tamanha robustez orçamentária, considerando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal que inclui indicadores de saneamento, educação e meio ambiente.

Na estreia da seção resenha, a docente do Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, Cláudia Lemos, apresenta o Glossário de Comunicação Pública, uma obra de referência para a comunicação no setor público, organizada por Jorge Duarte, Paulo Nassar e Lincoln Macário Maia.

A seção jurisprudência destaca o Acórdão nº 4074/2020 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, no qual restou decidido que a competência para controlar fiscalizar os repasses federais aos estados e municípios, previstos na Lei Complementar nº 173/2020 e na Lei nº 14.041/2020, relacionados ao combate dos efeitos da pandemia de covid-19, é dos órgãos federais, conjuntamente com os órgãos de controle interno dos entes federativos beneficiários, quanto aos recursos aplicados nas ações e serviços de saúde.

Boa leitura!

O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes?

César Augusto Hülsendeger

Especialista em Gestão Pública e Controle Interno pela ESGC Francisco Juruena e em Direito Público pelo IDC. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Comunicação Social – Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atualmente é auditor público externo – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, atuando como assessor de Auditor Substituto de Conselheiro.

Resumo: A competência para realizar o controle interno dos poderes Legislativos dos municípios foi conferida, pelo art. 31 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal. Alguns autores entendem que a norma estaria em desacordo com a independência e harmonia dos Poderes; outros, entendem não haver qualquer contradição, em face do que estabelece o art. 74 da CRFB. Este artigo pretende verificar por que o Constituinte de 1987-1988 a formulou nos termos finalmente promulgados. Mediante pesquisa qualitativa com revisão bibliográfica e utilizando-se dos métodos comparativo, dedutivo e histórico, tenta-se verificar se a norma foi promulgada assim propositalmente, ou se foi apenas um deslize do Constituinte, que não se dedicou por mais tempo à questão. Ainda, busca responder

se realmente há conflito entre os arts. 2º e 31 da CRFB, considerando o princípio da separação dos poderes, quer na sua formulação clássica, quer na atual.

Palavras-chave: Controle interno; município; legislativo; executivo, conflito; poderes

Sumário: Introdução – **1** “Separação” ou “Tripartição” dos poderes e fiscalização – **2** Controle na e da administração pública: contas públicas, bens públicos e controle – **3** A integração do sistema de controle interno – **4** O controle interno nos municípios – **5** O controle interno nos municípios antes da CRFB de 1988 – **6** O controle interno municipal no anteprojeto Afonso Arinos, na Constituinte de 1987-1988 e na CRFB de 1988 – **7** O controle interno no legislativo municipal – Conclusão – Referências

Introdução

Poucos escrevem sobre Direito Municipal no Brasil, mesmo após a ampliação das competências dos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Ao mesmo tempo, após a CRFB, viu-se aumentar o número de autores que escrevem especificamente sobre o controle da Administração Pública, mas, mesmo nesses casos, o enfoque é sobre os controles externos e internos no âmbito da União e/ou dos estados ou sobre a generalidade do controle. Pouquíssimos escrevem sobre controle interno nos municípios atendo-se ao controle interno no Legislativo municipal. E, normalmente, essa abordagem fica nas possibilidades e impossibilidades de organização desse controle, visto que a CRFB dá – no que parece ser uma exceção ao princípio da separação dos poderes – competências de controle interno do Poder Legislativo ao Poder Executivo municipal.

Não há qualquer questionamento quanto a esse aparente “deslize” do Constituinte originário, especialmente quando comparado o previsto no art. 31 da CRFB com o disposto no art. 74, havendo posições para todos os lados: o prescrito no art. 31 não se subordina ao que determina o art. 74; o art. 74 se aplica unicamente à União e aos estados. Ambos os artigos devem ser

interpretados e aplicados em conjunto, com preponderância do art. 74, ou, ao contrário, a preponderância é do art. 31, em se tratando de municípios.

Neste artigo, procura-se respostas exatamente sobre esse ponto: houve um “cochilo” do Constituinte de 1988 quando da redação do art. 31, ou essa redação foi proposital? Ou, simplesmente, repetiu-se algo que já estava na ordem anterior, sem maiores discussões e análises? E por quê?

A partir de uma análise do que os formuladores do conceito – Locke e Montesquieu, principalmente – pensaram sobre o mesmo e como modernos doutrinadores – Burdeau, Loewenstein, Canotilho, Ferreira Filho, Silva, entre outros – tratam a questão, será abordada a separação ou tripartição dos poderes estatais e sua ligação com a fiscalização da Administração Pública. Em seguida, se passará ao controle na Administração Pública, sua ligação com o conceito de separação dos poderes, um pouco de sua história, os dois tipos de controle existentes, externo e interno, seus objetivos e o seu objeto, ou seja, os bens públicos considerados de forma ampla, como propõe Ataliba (2007).

Ao final, serão apresentadas conclusões sobre o pesquisado, buscando demonstrar a importância do estudo para se compreender a relevância do controle da Administração Pública como forma de se preservar a estrutura estatal.

Mas antes de iniciar o trabalho, necessário elucidar acerca do texto: quando se grafar SISTEMA DE CONTROLE INTERNO com iniciais maiúsculas, a referência é ao Sistema particular, individual de cada ente federado e/ou de cada Poder; quando se grafar com iniciais em minúsculas, se estará referindo ao sistema em geral. Da mesma forma, quando se grafar CONTROLE INTERNO com iniciais maiúsculas, se referirá ao órgão que exerce a atividade em cada ente federado e/ou Poder, enquanto a grafia com iniciais minúsculas se referirá à atividade de controle interno ou ao controle interno em geral.

1 “Separação” ou “Tripartição”¹ dos poderes e fiscalização

Apesar de ser consagrada nos textos constitucionais do pós-II Guerra Mundial – de pertencer à “bagagem padrão do Estado constitucional” (LOEWENSTEIN, 1976, p. 55. Tradução nossa), essa ideia antiga não mais parece adequada, especialmente se levado em conta o sistema parlamentarista, no qual o governo (o Executivo, na concepção de Montesquieu) é exercido por um Gabinete ligado ao Parlamento (o Legislativo).

Quando Montesquieu propôs a “separação dos poderes”, a partir de uma formulação de Locke (2001, p. 98-100), tinha em mente impedir a concentração do poder do Estado – nos termos em que Burdeau (2005, p. 55-56) entende Estado – nas mãos de uma única pessoa ou um único órgão, de forma que ameaçasse a liberdade individual do cidadão, tão cara ao pensamento liberal inerente à Revolução Francesa, conforme Mariotti (1999, p. 68) e Loewenstein (1976, p. 55) chamam a atenção, e ao Iluminismo.² Segundo Loewenstein (1976, p. 56-57) e Menezes (1984, p. 246), a mesma ideia já vinha de Aristóteles, que distinguiu três segmentos nas funções estatais: as deliberações de interesse comum, a organização dos cargos públicos e a função judicial.³

Modernamente, fala-se em separação de funções estatais, para distribuição e controle do exercício do poder político, conforme Loewenstein:

¹ As aspas são propositais, para chamar a atenção quanto à atual inadequação de ambos os termos.

² Dallari (2012) acentua essa preocupação ao anotar que o Barão, adotando orientação consagrada pelo liberalismo, não deu ao Estado qualquer atribuição interna que não fosse o poder de julgar e punir aqueles que não cumprissem as leis emanadas do Legislativo.

³ Essa proposição é verificável em A. Guerra (2007), quando trata da Constituição de Atenas.

O que na realidade significa a assim chamada “separação de poderes”, não é, nem mais nem menos, que o reconhecimento de que por uma parte o Estado tem que cumprir determinadas funções – o problema técnico da divisão do trabalho – e que, por outra, os destinatários saem beneficiados se essas funções são realizadas por diferentes órgãos: a liberdade é o *telos* ideológico da teoria da separação dos poderes. A separação dos poderes não é senão a forma clássica de expressar a necessidade de distribuir e controlar respectivamente o exercício do poder político. O que correntemente, ainda que erroneamente, se sói designar como a separação dos *poderes* estatais, é em realidade a distribuição de determinadas *funções* estatais a diferentes órgãos do Estado. O conceito de “poderes”, em que pese profundamente enraizado, deve ser entendido neste contexto de uma maneira meramente figurativa. (...) (LOEWENSTEIN, 1976, p. 55-56. Tradução nossa, grifos do autor).⁴

Assim, a “separação dos poderes” pode ser entendida como distinção das funções do Estado – indivisível por natureza – em legislativa, administrativa/executiva e jurisdicional, conforme Ferreira Filho (2008, p. 161-162). Silva (2012, p. 45, e 2015, p. 110), em sentido um pouco diferente, entende que “a *divisão de poderes* consiste em confiar cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional) a órgãos diferentes” (grifo no original), que adotam os nomes dessas funções, fundamentando-se em dois elementos: a especialização funcional (cada órgão se especializando no exercício de uma função) e independência orgânica (ausência de subordinação entre os órgãos).

Costa (2012, p. 144) ainda agrega um terceiro elemento: “o sistema de freios e contrapesos, que faz com que cada Poder Político fiscalize o outro e tenha funções diversas de sua especialização funcional”.

Já Canotilho (2003, p. 250) ensina que o princípio da separação dos poderes tem dois “sentidos” (ou princípios) complementares: um negativo, que traduz a separação como “‘divisão’, ‘controle’ e ‘limite’ de poder”; e um positivo, correspondendo à “constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas”.

O primeiro sentido corresponde à ideia de divisão de poderes, o qual, como forma e meio de limitar o poder, assegura uma “*medida jurídica*” (CANOTILHO, 2003, p. 250. Grifo do autor) ao poder do Estado, servindo para “garantir a esfera jurídico-subjectiva dos indivíduos” (p. 250) e evitar concentração de poder. Nesse sentido, portanto, podemos identificar a raiz do princípio, a principal preocupação de Montesquieu (1997) ao formulá-lo: proteger o indivíduo cidadão contra o abuso do Estado e impedir a concentração de seu poder em um único ente ou uma única pessoa.

O segundo sentido asseguraria justa e adequada ordenação das funções do Estado, intervindo como “esquema racional” (CANOTILHO, 2003, p. 250) de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos de soberania. Significaria a separação de poderes, neste sentido, *responsabilidade pelo exercício de um poder*. Como diz o Mestre português (2003, p. 251):

(...) Através da criação de uma estrutura constitucional com funções, competências e legitimação de órgãos, claramente fixada, obtém-se um controle recíproco de poder (*checks and balances*) e uma *organização jurídica* dos limites dos órgãos do poder. (Grifos do autor).

Mas Canotilho ressalva que essa ordenação funcional separada deve ser entendida como “(...) *ordenação controlante-cooperante de funções*” (2003, p. 251. Grifos nossos), não conduzindo,

⁴ Lo que em realidade significa la así llamada “separación de poderes”, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene de cumplir determinadas funciones – el problema técnico de la División del trabajo – y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que correntemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.

rigidamente, a balanço de poderes ou limitação recíproca desses, “(...) nem postula uma rigorosa distinção” (CANOTILHO, 2003, p. 251) entre funções formais e materiais, pois o importante, num Estado constitucional de direito, não é saber se os atos do legislador, do governo ou do magistrado são legislativos, executivos ou jurisdicionais, mas se podem ser feitos e se o são de forma legítima, sem afetar o que o Mestre de Coimbra chama de “núcleo essencial de funções” (CANOTILHO, 2003, p. 252). E diz, adiante, que: “A separação e interdependência não é um esquema constitucional rígido, *mas apenas um princípio organizatório fundamental*” (CANOTILHO, 2003, p. 556. Grifos nossos).

Assim, de certa maneira, Canotilho segue o raciocínio de Loewenstein: divisão de poder como forma de controle e distribuição de poder político, mediante um “complexo *sistema de responsabilidades e interdependências*” (CANOTILHO, 2003, p. 559. Grifo do autor). E agrega um fator: a aferição se o órgão produziu determinado ato de forma legítima.

Portanto, apesar de alguma ressalva por parte de Silva (2012, 2015), o que se entende hoje por “separação” de poderes é o exercício das funções estatais/governamentais por órgãos especializados, independentes e que se fiscalizam entre si, cuja necessidade no regime republicano é magistralmente explicada por Ataliba (2007, p. 47 a 52).

A noção de mútua fiscalização é o importante para este trabalho. E foi para chegar nessa noção que se mostrou necessário falar sobre a “separação” de poderes, pois ela é que vai embasar o controle da Administração Pública – e não apenas dos poderes estatais entre si – que se dá sob a forma de controle EXTERNO ou INTERNO, como veremos a seguir.

2 Controle na e da administração pública: contas públicas, bens públicos e controle

No item anterior, tratou-se da “separação” dos poderes do Estado, vendo-se que, atualmente, é encarada muito mais como divisão de competências e funções estatais, nos termos de Canotilho e Loewenstein. Também se viu que o constitucionalista português divide o princípio em dois “sentidos” ou princípios complementares: um negativo, que envolve controle e limitação de poder, e um positivo, envolvendo decisões eficazes e justas (e legítimas).

O primeiro aspecto – ou “sentido” – corresponde a uma ideia de divisão de poderes como forma e meio de limitar o poder, assegurando medida jurídica ao poder do Estado, garantindo a esfera jurídica-subjetiva do indivíduo e evitando a concentração de poder, indo ao encontro do preconizado por Montesquieu ao propor a doutrina da separação de poderes: a proteção do indivíduo contra o abuso do Estado. Esse aspecto é que, fundamentalmente, interessa a este trabalho: a divisão que tem por objetivo limitar e controlar o poder, de forma que um não se sobreponha a outro e que haja controle mútuo dos atos de cada um deles.

O controle entre os poderes do Estado foi defendido por Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305, grifos nossos) quando examinaram e explicaram o princípio da separação dos poderes e os meios de pô-lo em prática:

Fica provado (...) que o axioma político que se examina não exige a separação absoluta dos três poderes; demonstrar-se-á agora que *sem uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros, o grau de separação, essencial à existência de um governo livre, não pode na prática ser eficazmente mantido.*

(...) é... *evidente que nenhum dos poderes deve exercitar sobre o outro influência preponderante.* Como todo poder tende a estender-se, é preciso colocá-lo na impossibilidade de ultrapassar os limites que lhe são prescritos. Assim, *depois de ter separado em teoria os diferentes Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o ponto mais importante é defendê-los em prática das suas usurpações recíprocas.*

E diziam isso em razão de que várias das constituições particulares de cada uma das colônias – então em processo de independência e que viriam a formar os Estados Unidos da América – estabeleciam, a par da separação e distinção dos poderes, competências a um dos poderes que eram típicas de um dos outros ou de ambos. Essa pode ser tomada como a ideia inicial do controle do poder político estatal – freios e contrapesos – no Estado moderno e, como tal, um fundamento teórico à existência do controle sobre a Administração Pública, a qual, tradicionalmente, é ligada ao Poder Executivo, mas que existe dentro de cada um dos poderes, concomitantemente.

Porém, não é o controle político dos poderes o objeto deste trabalho, mas aquele sobre os atos da Administração Pública, mormente sobre os que geram despesa, de uma forma ou de outra. Todo Estado – inclusive as cidades-estados gregas e o Império Romano – necessita realizar despesas para sua manutenção (defesa, justiça, ordenação legal, por exemplo). E tais despesas são custeadas mediante um tesouro, suprido pela coleta de impostos, taxas, emolumentos e outras formas de tributo existentes ao longo da história ou pelo butim resultante das conquistas militares. Essas despesas e suprimentos de numerário se chamam, atualmente, despesa pública e receita pública, constituindo parte do que hoje se denomina de contas públicas.

Em determinado momento, a maior organização estatal exigiu que as contas públicas fossem controladas e fiscalizadas, de forma a evitar o desperdício ou o simples roubo. Talvez a notícia mais antiga de um corpo de fiscalização seja a referida pelo Estagirita de que existia em Atenas por volta do século V a. C., conforme A. Guerra (2007, p. 108-109): os *logistes*, auditores encarregados de fiscalizar as contas dos magistrados durante cada pritania, além de outro tipo de auditor, eleito entre os cidadãos atenienses, que fiscalizavam a gestão geral de um funcionário ao término do mandato anual deste. Atenas criou, ainda, a *euthynai*, a prestação de contas que qualquer cidadão ateniense tinha direito a pedir daqueles que exercessem um cargo público.

Atualmente, após uma longa evolução, as contas públicas são controladas de duas formas:

- 1) por controle EXTERNO: executado por órgão que não integra a estrutura do controlado ou por outro Poder (MILESKI, 2011, p. 209, e GUERRA, E., 2007, p. 261). No caso do Brasil – e na maioria dos Estados modernos – esse controle é realizado pelo Poder Legislativo,⁵ diretamente ou com auxílio de um órgão técnico que se estrutura sob forma colegiada – Tribunal ou Conselho de Contas⁶ – ou singular – normalmente, Controladoria ou Auditoria Geral; e
- 2) por controle INTERNO: o órgão controlador integra a estrutura do controlado (MILESKI, 2011, p. 188, e GUERRA, E., 2007, p. 262), com o controle sendo efetuado pela direção e servidores do órgão ou Poder (INTOSAI, 2007, p. 19). Não é exatamente o autocontrole a que se refere Gasparini (2012, p. 1039), pois, segundo Fernandes (2016, p. 60), esse é “prerrogativa, dever decorrente do princípio da eficiência” enquanto ao controle interno “associa-se a noção de estrutura própria (...), de um sistema” (grifo do autor). No Brasil, por determinação constitucional (art. 74 da CRFB), os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são obrigados a manter sistemas de controle interno de forma integrada.

E nem se fale que o controle, por ser sobre contas, não se estenda aos bens públicos amplamente considerados. Conforme a lição de Ataliba (2007, p. 78), os dinheiros públicos não deixam de ser controlados pelo fato de se tornarem bens públicos, pois “O Texto Máximo pressupõe um conceito lato de *bem público* [fornecendo] úteis e seguros padrões de exegese para compreensão do exato conceito de *bens* e seu regime jurídico” (grifos do autor). Ou seja, não só a expressão monetária é objeto de controle, mas o conjunto total de bens do Estado

⁵ Talvez porque seja, no entendimento de Locke (2011, p. 70), o “poder... supremo, de uma comunidade civil”. V., também: p. 73 e 77. Também o Poder Judiciário exerce uma parcela de controle externo sobre a Administração Pública (v. FIGUEIREDO, 1991, p. 41-47), embora, no Brasil, tal controle não ataque, normalmente, o mérito do ato administrativo. São exemplos de instrumentos de controle externo pelo Judiciário sobre a Administração Pública, a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo.

⁶ Ex.: Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, Bélgica, França, Áustria, entre outros. Na Comunidade Europeia, no Japão, na Finlândia e no Reino Unido, embora adotem a forma colegial, os órgãos de controle externo não têm poderes jurisdicionais (FERNANDES, 2016, p. 157).

colocados sob a responsabilidade da Administração – e mesmo de pessoas privadas, nos termos do parágrafo único do art. 70 da CRFB –, está sujeito e é objeto de controle.

Ainda, de sinalar que os dois tipos de controle têm – normalmente, embora não preponderantemente – momentos e objetivos distintos. O controle externo é, principalmente, posterior e corretivo, ou seja, ocorre, habitualmente, depois do ato realizado, para confirmá-lo, corrigi-lo ou desfazê-lo (GUERRA, E., 2007, p. 97). Já o interno é, sobretudo, prévio (antecede a prática do ato) ou concomitante (ocorre ao mesmo tempo da produção do ato) e preventivo, ou seja, visa evitar a irregularidade do ato, saneando-o antes que ocorra qualquer irregularidade, de forma a evitá-la (GUERRA, E., 2007, p. 96-97).

Este trabalho se debruçará sobre o CONTROLE INTERNO, o qual, como se verá, tem origem recente na Administração Pública brasileira, pelo menos nos moldes em que hoje se entende um verdadeiro controle interno. E o foco especial se dará sobre o CONTROLE INTERNO MUNICIPAL, especialmente aquele do Legislativo municipal, conforme determina o art. 31 da CRFB de 1988.

3 A integração do sistema de controle interno

Essa é uma questão controversa, pois a CRFB não diz como se dará essa integração: se entre os órgãos de controle interno em cada Poder (integração vertical), ou dos órgãos de controle interno dos Poderes entre si (integração horizontal).

No primeiro caso, cada Poder, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Defensoria Pública manteriam sistemas de controle interno integrados num órgão central próprio e independente, um não interferindo no outro. É a posição de Evandro Guerra (2007, p. 259-260), forte no art. 2º da CRFB e no princípio da independência dos poderes. Além disso – ou talvez por isso –, entende que “ao ser apartado de cada um dos Poderes, deixaria [o controle] de ser interno, criando-se uma nova figura, eivada de inconstitucionalidade, de controle externo” (GUERRA, E., 2007, p. 260). Apesar desse entendimento, o doutrinador ressalva o caso da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), no Rio Grande do Sul.

Na segunda hipótese, os sistemas de controle interno de cada Poder e dos órgãos constitucionais autônomos (MP, DP, TCs) se integrariam, uniformizando regras e ações, como acontece no Rio Grande do Sul com a CAGE. Essa é a posição de muitos doutrinadores, como Mileski (2011, p. 204-205) e Reis e Machado Júnior (2012, p. 143), chegando esses últimos a defender que a coordenação do sistema seja do Poder Executivo.

Portanto, além do controle exercido pelos Tribunais de Contas, a Administração Pública brasileira é obrigada a submeter-se ao controle interno, organizado de forma sistêmica e integrada. E esse controle não é meramente auditoria interna, mas “especialização do controle administrativo ou executivo, poder de fiscalização e controle exercido pela própria Administração Pública sobre seus atos, decorrentes do Poder de autotutela” (GUERRA, E., 2007, p. 262),⁷ sendo a auditoria um dos elementos desse controle, assim como a contabilidade.

Segundo, ainda, Mileski (2011, p. 172),

É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui, inclusive, avaliação envolvendo a conveniência administrativa do ato praticado.

Assim, embora ainda seja controversa a questão da integração do sistema – se horizontal ou vertical –, o CONTROLE INTERNO é atividade necessária e imprescindível da Administração

⁷ Atentar para o que diz Fernandes (20016, p. 60) a respeito da confusão entre SISTEMA DE CONTROLE INTERNO e AUTOTUTELA/AUTOCONTROLE.

Pública, por determinação constitucional, sendo, no dizer de Chiele, “(...) em primeira instância, o responsável pelo controle do princípio constitucional da eficiência” (2008, p. 52. Grifos do autor).

4 O controle interno nos municípios

Viu-se que a CRFB impôs a obrigatoriedade da existência do CONTROLE INTERNO a todos os entes da Federação, organizado de forma sistêmica e integrada. E que esse controle não se resume à auditoria interna, mas essa é parte do controle interno.

Ainda, cada um dos Poderes da União tem seu órgão próprio de controle interno, unificado (Executivo e MPF) ou dividido (Legislativo e Judiciário). Mas, de qualquer forma, esses formam – ou deveriam formar – o SISTEMA DE CONTROLE INTERNO de cada um dos Poderes. A mesma situação deve-se verificar nos estados-membros, pelo princípio da simetria, salvo no Rio Grande do Sul, onde o Sistema de Controle Interno é uno e integrado na CAGE, conforme reza o art. 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CERS) (MIRAGEM, ZIMMER JÚNIOR, 2010, p. 386-387).

A situação dos municípios é um tanto particular, como se verá, pois o art. 31 da CRFB deu competência ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal para realizar o controle interno do Poder Legislativo municipal. Nos municípios, a CRFB estipulou uma estrutura diferente: o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo fiscalizaria o *município*, conforme os termos de lei de cada um desses entes. Ou seja, divergiu do art. 74, que prescreve um sistema de controle interno para cada um dos Poderes, embora sistêmico e integrado. E essa divergência teria sido proposital ou um “cochilo” do Constituinte originário? E por que, em qualquer caso?

Essas são as perguntas que se quer responder – ou, pelo menos, tentar – a partir de agora. Esse é o fulcro deste artigo, agregado a mais um: a formulação do art. 31 da CRFB é inconstitucional, frente ao art. 2º da própria *Lex Magna*?

5 O controle interno nos municípios antes da CRFB de 1988

Como já visto antes, o controle interno foi introduzido nos municípios a partir da EC nº 1/69 à CRFB de 1967,⁸ com a nova redação dada ao art. 16. Apenas para se ver a modificação introduzida, transcreve-se o artigo com a redação original da CRFB de 1967 e com a da EC nº 1 de 1969:

CRFB de 1967 (redação original. CAVALCANTI, BRITO, BALEEIRO, 2001, p. 100):

Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;
- b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

⁸ Apenas como notícia histórica: o Primeiro Livro das Ordenações Filipinas, nos itens 2 e 3 do Título LXVI (PORTUGAL, 2004, p. 144-145) traz o que se pode entender por um início de controle da administração municipal, estabelecendo que os Vereadores, “tanto que começarem a servir” deveriam “saber, ver e requerer todos os bens do Concelho”, como era seu aproveitamento, devendo mandar aproveitar e consertar os mal aproveitados (item 2). Ainda, os Vereadores deveriam tomar “conta aos Procuradores e Thesoureiros do Concelho, que foram no anno passado” e em anos anteriores, se essas contas não haviam sido tomadas, executando os devedores em seus bens, com prazo de dois meses para fazê-lo, sob pena de pagarem o mesmo valor se não o fizessem (item 3).

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2º - Somente terão remuneração os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:

- a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.

§ 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

§ 5º - O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

EC nº 1 de 1969 (redação original. COSTA PORTO, 1999, p. 22):

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Assim, vê-se que controle interno municipal só passou a existir bem depois da publicação de Emenda Constitucional outorgada por uma Junta Militar, embora a redação original proposta pela Comissão de Notáveis,⁹ ou “comissão de alto nível” designada pelo então presidente Costa e Silva para a reforma da Constituição de 1967, não tenha sido alterada (VIEIRA, 2002).

Portanto, não é de admirar que o controle interno das Administrações dos municípios – no Executivo e no Legislativo – ficasse a cargo de órgão do Poder Executivo, mormente considerando que parte dos municípios brasileiros – incluídas as capitais dos estados – era governada por prefeitos nomeados pelo governador do estado e que uma das causas determinantes de intervenção no município era a prática de “atos subversivos” na Administração municipal. Tem-se aqui uma ideia da hipertrofia do Poder Executivo durante o Governo Militar, ao arripio do que dizia o *caput* do art. 6º. da Constituição emendada: “São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (COSTA PORTO, 1999, p. 17).¹⁰

Até mesmo Pontes de Miranda (1970), em seus Comentários à CRFB de 1967 com a EC nº 1/69 fez somente uma parca referência ao então recém-instituído sistema de controle interno na Administração municipal: “O art. 16, com os §§ 1º, 2º e 3º, tratou da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios. O controle interno é pelo próprio Poder Executivo municipal” (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 353). E nada mais. Um dos maiores gigantes do mundo jurídico brasileiro nada comentou acerca da novidade que poderia – e deveria – modificar a Administração Pública municipal. E que, à primeira vista, afrontava a independência e a harmonia entre os Poderes estabelecidas na própria Emenda. Dedicou-se muito mais o Mestre – três parágrafos – ao controle externo e às incumbências do Tribunal de Contas em relação às contas do prefeito municipal.

⁹ Compunham a Comissão de Alto Nível (VIEIRA, 2002, p. 87): Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República; Luís Antonio da Gama e Silva, Ministro da Justiça; Hélio Beltrão, Ministro do Planejamento; Temístocles Brandão Cavalcanti, Ministro do STF; Rondon Pacheco, Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Miguel Reale e Carlos Medeiros da Silva, juristas. Essa Comissão teria sido indicada entre 21-03 e 220469, conforme várias notas publicadas na Coluna do Castelo do *Jornal do Brasil* (VIEIRA, 2002, p. 48).

¹⁰ Acredita-se que nesse ponto já se tenha uma primeira pista para a atual formatação do controle interno nos municípios, embora seja uma pista tênue, é bem verdade.

Já em Vieira (2002), nota-se que a preocupação dos que propuseram a emenda à Constituição de 1967 e que veio a ser conhecida como Emenda Constitucional nº 1/1969 era centrada – quanto ao controle municipal – muito mais nas competências dos Tribunais de Contas e na preocupação em não possibilitar aos municípios que “inchassem” suas organizações administrativas. Vê-se que as discussões se centraram na possibilidade de os municípios terem ou não Tribunais de Contas e no controle EXTERNO das contas municipais. Pouco se falou sobre o controle INTERNO nas reuniões do presidente Arthur da Costa e Silva com a sua “comissão de alto nível” (VIEIRA, 2002, p. 108).

6 O controle interno municipal no anteprojeto Afonso Arinos, na Constituinte de 1987-1988 e na CRFB de 1988

A mesma situação da EC nº 1/69 se vê nos anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (BRASIL, 2012a). Consultados os anais da Subcomissão dos Municípios e Regiões (BRASIL, 2012b), apenas na página 92 daqueles documentos consta uma rápida menção a controle interno municipal, mas ligada a uma proposta de flexibilização das regras contábeis para os pequenos municípios, para facilitar sua administração. Portanto, novamente, nada foi tratado nessa subcomissão acerca de controle interno municipal, embora se entenda que aquele era o fórum oportuno. Sequer nos anais das Comissões de Sistematização (BRASIL, 2012c) ou de Redação (BRASIL, 2012d) há qualquer menção ao assunto.

No anteprojeto Afonso Arinos (BRASIL, 1986) – também conhecido como anteprojeto da Comissão de Notáveis –, o sistema de controle interno dos municípios foi estabelecido no art. 121, com praticamente a mesma redação do texto constitucional anterior.

O texto finalmente promulgado em 05-10-88 pouco se diferencia da redação da Constituição anterior e do anteprojeto Afonso Arinos. Mas a diferença que trouxe foi importante. Para comparação, transcrevem-se os três:

EC nº 1/69 à CRFB de 1967 (COSTA PORTO, 1999: p. 23):

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

Anteprojeto Afonso Arinos (BRASIL, 1986, p. 17):

Art. 121 – A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo Municipal, na forma da lei.

CRFB 1988 (TÁCITO, 1999, p. 89):

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.

Veja-se que a fiscalização, tanto do controle interno, quanto do externo, deixou de ser apenas financeira e orçamentária para, adequando-se ao que dispôs, mais adiante, o *caput* do art. 70, abrangar os controles contábil e patrimonial e a própria gestão administrativa em largo espectro (fiscalização operacional):

Art. 70. A *fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial* da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (TÁCITO, 1999, p. 118. Grifos nossos).

Assim, o controle interno deveria ocupar-se não mais apenas de receita, despesa e orçamento, mas de, praticamente, toda a atividade da Administração Pública. Aumentou o escopo do controle, aumentou sua importância no contexto da Administração Pública. Como, acertadamente,

dizem Reis e Machado Júnior (2012, p. 147), o sistema de controle interno não pode ser focado unicamente sob o ângulo da Contabilidade, embora as informações que essa propicia sejam importantes para a tomada de decisões, mas também contemplar aspectos organizacionais/administrativos, onde se inserem os processos decisórios.

Contudo, apesar de dar maior amplitude ao controle interno no âmbito municipal, o texto constitucional deixou aos municípios a competência para organizarem seus sistemas mediante lei local, embora não definisse qual. Evandro Guerra (2007, p. 258) entende que a matéria deveria ser regulada na Lei Orgânica do Município (LOM), por se tratar de fiscalização, atividade típica de Estado.¹¹

Porém, apesar da determinação constitucional obrigando a instituição de sistemas de controle interno nos municípios, pouquíssimos o fizeram. Evandro Guerra (2007, p. 268) refere dados de uma pesquisa realizada junto aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), pela qual foi apurado que, dos 5.031 municípios com menos de 50 mil habitantes, apenas 788 (24,11%) tinham estrutura própria de controle interno devidamente implantada. Mas ressalva que, no Rio Grande do Sul, esse percentual chegava a 90%.¹²

Esse fato parece indicar a pouca – ou nenhuma – importância que os gestores municipais deram ao controle interno, ou, ao menos, o desconhecimento de como ele deve funcionar. Ou, como diz Fernandes (2008, p. 627), pela mera repetição de normas de outros entes:

Todavia, apesar da competência deferida pela Carta Magna [de editar suas próprias leis orgânicas municipais], a maioria das municipalidades optou por repetir as normas presentes na Constituição Federal e do Estado, mitigando, em parte, o benefício alcançado.

Agregado a isso, tem-se a desconfiança dos prefeitos municipais quanto a criar um sistema de controle interno que possa contestar ou impedir seus atos, como um censor ou como um opositor encastelado na Administração. Chiele (2008, p. 49), no seu trabalho dirigido aos prefeitos municipais gaúchos, busca exorcizar esse “fantasma” que prejudica a implantação de sistemas de controle interno nos municípios:

O Controle Interno não é um censor do Prefeito, mas um auxiliar da Administração, na medida em que deve atuar na avaliação e no cumprimento das metas previstas no plano plurianual, na execução dos programas locais e no desenvolvimento do orçamento municipal. Também não possui poderes superiores e incontroláveis, bem como não pode interferir na discricionariedade e no comando gerencial do Administrador.

Falando especificamente sobre o Rio Grande do Sul, no TCE/RS, desde 1992 (RIO GRANDE DO SUL, 1992), o funcionamento deficiente do Sistema de Controle Interno do Município é fundamento para emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do exercício e, a partir do exercício de 2001, após a promulgação da LRF, a fiscalização passou a ser mais rigorosa

¹¹ Com todo o respeito à posição do doutrinador, entende-se tal proposta um tanto exagerada, pois nem mesmo a CRFB regula a matéria para a União, salvo para dar as diretrizes gerais. Portanto, sugerir que a LOM trate o assunto com uma amplitude maior do que a *Lex Major* parece excesso de zelo. E também não caberia conferi-lo às Procuradorias-Gerais dos municípios, como pretendeu Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (*in* CANOTILHO *et al.*, 2013, p. 788), pois o controle interno transcende o controle de legalidade dos atos administrativos – competência que, sem dúvida, é das Procuradorias. O espírito da CRFB é de que haja, se não um órgão específico de controle interno próprio, um sistema que atue no controle, que envolva fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da Administração Pública sob os aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, transparência e legitimidade. Não se trata de controle jurídico e legal, apenas, mas de um universo que extravasa as competências das Procuradorias, embora essas possam – e devam! – fazer parte do sistema de controle interno, sem, no entanto, dirigi-lo ou controlá-lo. *Data venia* a opinião do doutrinador, o art. 31 da CRFB não comete às Procuradorias-Gerais municipais as competências para o exercício do controle interno, nem por interpretação do dispositivo. O que parece é que o doutrinador confundiu controle interno com controle de legalidade.

¹² Larratéa (2008) fez um bom trabalho de pesquisa sobre essa questão, abrangendo os municípios do Rio Grande do Sul. Santos (2008) afirma que todos os municípios gaúchos, mesmo que de forma precária, têm sistema de controle interno criado por lei.

quanto à existência e funcionamento dos sistemas de controles internos nos municípios gaúchos, cuja falta tornou-se ponto obrigatório de verificação nas auditorias *in loco*.

7 O controle interno no legislativo municipal

No capítulo anterior, tratou-se do sistema de controle interno dos municípios, como surgiu na EC nº 1/69, como foi tratado no anteprojeto Afonso Arinos e na CRFB de 1988 e como esses documentos o formataram. Vê-se que, salvo a ampliação do escopo da fiscalização pelo controle interno, pouca diferença há entre os formatos propostos nos três documentos, pois todos centralizaram o controle interno municipal no Poder Executivo.

E aí se tem um dos pontos que levaram a este trabalho: há uma contradição – mesmo uma antinomia – entre o art. 31 e os arts. 2º e 74 da CRFB? É possível, frente ao princípio da separação dos poderes, que o Executivo faça o controle interno do Legislativo? O outro ponto a ser tratado é se a redação final do art. 31 foi proposital, levando em conta algum fator especial a diferenciar os municípios da situação da União e dos estados/DF, ou se foi um “cochilo” do Constituinte.

1. Art. 31 x art. 2º: inconstitucionalidade, antinomia, colisão ou nenhum deles?

Inicialmente, descarta-se a “inconstitucionalidade” do art. 31 da CRFB frente, especialmente, ao seu art. 2º, pois o STF já pronunciou ser impossível a inconstitucionalidade entre normas constitucionais originárias, dado que essas retiram sua validade diretamente do Poder Constituinte Originário (BRASIL, 2012e), especialmente em Constituições de texto rígido, refutando a teoria das normas constitucionais inconstitucionais de Otto Bachof (2009).¹³

Portanto, o assunto remete à utilização de outros instrumentos para compatibilizar-se a redação do art. 31 com o princípio posto no art. 2º da CRFB e do qual já se tratou anteriormente. E os instrumentos a se usar serão os princípios de interpretação constitucional propostos por Canotilho (2003): da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou eficiência e da concordância prática ou harmonização.

Pela aplicação do primeiro princípio, as normas não podem ser interpretadas isoladamente e dispersas, “(...) mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios” (CANOTILHO, 2003, p. 1224). Assim, a aparente antinomia do art. 31 em relação ao art. 2º se resolve considerando ambos os artigos como partes de um mesmo sistema. No caso, mesmo que possa parecer um tanto forçado, esse sistema seria o do controle da Administração Pública e de seus bens amplamente considerados pretendido no *caput* e no parágrafo único do art. 70. E que, nos termos propostos pelos teóricos da “separação” de poderes já referidos anteriormente, a própria “separação” seria o caminho para a *fiscalização* das atividades administrativas de um poder por outro, mais do que controle propriamente dito.

Já pelo princípio do efeito integrador, os problemas jurídico-constitucionais devem ser resolvidos dando-se primazia a critérios que “favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política” (CANOTILHO, 2003, p. 1224). Assim, praticamente seguindo o primeiro princípio, a solução seria considerar a própria “separação” como mote a ensejar a fiscalização (mais do que o controle, como já dito) de um poder pelo outro, com base na teoria dos freios e contrapesos.

Nesses dois princípios, portanto, a fiscalização não se apresentaria como intromissão de um poder nas competências de outro, mas justamente como o exercício da competência dada

¹³ A rigor, o doutrinador alemão postulava a possibilidade de normas constitucionais inconstitucionais quando analisadas as constituições dos estados (*länder*) frente às disposições da Lei Fundamental de Bonn. Além disso, levava em consideração os termos jurídicos do Estatuto de Ocupação, onde os vencedores da II Guerra (EUA, URSS, França e Reino Unido) definiram os termos da ocupação do território do antigo III *Reich* e seu estatuto jurídico. Ou seja: a Lei Fundamental de Bonn deveria obedecer, além das determinações de seus elaboradores, aquelas estipuladas pelos Aliados. Qualquer norma da Lei Fundamental que desbordasse dessas seria “inconstitucional”.

a cada um dos poderes de “vigiar” – na falta de um termo melhor – os atos dos demais, como forma de preservar o equilíbrio entre eles e impedindo a preeminência de um sobre os outros.

É de se crer que a posição de Evandro Guerra (2007, p. 260) quando não aceita que a competência de controle interno do Legislativo municipal seja atribuída ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo possa ser entendida por uma interpretação restritiva que faz do princípio da independência e harmonia dos Poderes, sem levar em conta os dois princípios interpretativos citados. Reserva que não é de estranhar e é perfeitamente compreensível considerando que, na história republicana do Brasil, o Poder Legislativo sempre foi abafado pelo Executivo, paradigma modificado na CRFB de 1988. E talvez o mesmo fato – a tradição de preeminência do Executivo sobre os demais Poderes existente até 1988 – explique a posição de Reis e Machado Júnior sobre a integração dos sistemas de controle interno dos Poderes ser coordenada pelo Executivo.¹⁴

O princípio da máxima efetividade, ou da eficiência, ou da interpretação efetiva, segundo Canotilho (2003), impõe que a norma constitucional seja interpretada pela forma que lhe dê maior eficácia. No caso, a interpretação é no sentido de que o art. 31 é válido sob a premissa de que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo não pode, no exercício de sua atividade, por sua própria iniciativa, obstar ou impugnar atos do Poder Legislativo, nem o Poder Executivo poderá fazê-lo, pois – aí, sim – estaria esse último invadindo competência de outro Poder e vulnerando o princípio da independência dos Poderes consagrado no art. 2º da CRFB. Esse é o entendimento que Ferrari Filho (1999) espousa, embora ainda faça alguma confusão entre controle interno e auditoria interna.

Por essa interpretação, inclusive, há absoluta necessidade de que o Poder Legislativo municipal tenha ao menos um representante no órgão que operacionaliza as atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. A grande dificuldade, nesse caso, é o fato de a maioria dos Legislativos municipais sequer terem quadros de pessoal próprios; no máximo, alguns poucos cargos em comissão. E diz-se servidor porque o agente político não pode fazer parte do órgão de controle interno – salvo, talvez, como seu dirigente – em virtude de tal atividade ser enquadrada como aquelas específicas de Estado, que devem ser exercidas por servidores *efetivos* (e não apenas concursados).

Finalmente, o princípio da concordância prática ou da harmonização não se divorcia dos princípios da unidade e do efeito integrador, pois, segundo o doutrinador português, “impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros[implicando] ‘ponderações’ nem sempre livres de carga política” (CANOTILHO, 2003, p. 1225). Assim, ambos os artigos – 2º e 31 – podem conviver, se considerarmos que a independência dos Poderes não é total, nem absoluta, e nem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem absoluta liberdade de ação dentro do Poder Legislativo municipal.

A “ponderação”, no caso, se aplica no sentido de as aspirações postas em ambos os artigos deverem atender não às necessidades e pretensões dos Poderes em si, mas aos anseios do cidadão que, ao fim e ao cabo, é o destinatário maior dos bens jurídicos tratados nos arts. 2º e 31. No primeiro, evitando uma supremacia que poderia levar ao cerceamento das liberdades e direitos individuais – como se viu na ordem constitucional anterior –; no segundo, cumprindo o desiderato que criou a própria teoria da “separação”: a da fiscalização e controle dos atos de um Poder pelo outro, os quais devem prestar contas ao cidadão.

Nesse sentido, é expressivo o que disse Santos (2008, p. 36, grifos nossos) justamente sobre o fato de o exercício do controle interno do Poder Legislativo municipal pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo não poder interferir sobre as competências e independência daquele:

¹⁴ Carrion (1997, p. 76) diz ser o nosso presidencialismo (uma deformação do regime presidencial clássico, segundo Maurice Duverger) “antes um prolongamento do que uma ruptura com o parlamentarismo imperial, constituído pelo denominado ‘poder pessoal’ do Monarca”.

O controle interno que atua sobre a fiscalização financeira e orçamentária e é praticado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas e a realização de despesas e é exercido sobre todos os agentes responsáveis por bens e valores públicos, inclusive sobre a Câmara de Vereadores, por força constitucional, é de responsabilidade do poder executivo.

Obviamente que o exercício desse controle não poderá, em hipótese nenhuma, interferir na autonomia e independência do Legislativo, sobretudo no que se refere às suas funções legislativas. O controle interno atuará, exclusivamente, nos termos da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Diferentemente do que regrou em relação aos Estados, ao Distrito Federal e à União, a Lei Maior definiu, no tocante aos Municípios, que sua fiscalização dar-se-ia, também, por meio dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, disciplinando que a este caberia estabelecer tais sistemas, mediante lei de sua iniciativa.

Do acima exposto, infere-se que *o controle dar-se-á por intermédio do Poder Executivo, instituído por intermédio de lei, e em forma de sistema, ou seja, por partes coordenadas (articuladas entre si) com vistas à consecução de objetivos bem determinados.*

De forma integrada, controle Interno, controle externo e administração buscam promover a realização do bem público, para permitir a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, sem desvios e desperdícios.

Portanto, não se pode considerar o disposto no art. 31 da CRFB como inconstitucional – possibilidade afastada pelo próprio guardião da Constituição, o STF –, nem antinômico ou colidente com o art. 2º, porque, na realidade, o primeiro se presta justamente para garantir o que diz o segundo: a independência e a harmonia dos Poderes, afiançando que haja fiscalização – e não controle – de um sobre o outro, mas sem caráter impositivo das conclusões do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

2. O art. 31 em sua redação final: proposital ou “deslize” do Constituinte?

Como já dito, os Anais da Assembleia Constituinte (BRASIL, 2012a) não dão nenhuma pista se a redação final do art. 31 foi proposital por parte do Constituinte de 1988, ou se foi um “deslize”, pois os Anais são omissos quanto a isso.

O Conselheiro aposentado do TCE/RS Victor José Faccioni, Constituinte de 1988, consultado sobre o que teria levado à fórmula do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal fazer o controle interno também do Poder Legislativo, diz que a proposição “Em verdade levou em consideração todos os aspectos que pudessem envolver se não o [Sistema de Controle Interno municipal] ideal, mas o possível, para abranger todos os municípios” (FACCIONI, 2011. Documento não paginado).

Ou seja, segundo o que diz o Conselheiro, a redação teria sido proposital e considerando as dificuldades estruturais dos municípios:

Os grandes, médios, pequenos e muito pequenos. Os que podiam e os que não podiam ou mesmo nem tinham, em seu quadro, nem como contratar, técnicos com suficiente qualificação (FACCIONI, 2011. Documento não paginado).

No mesmo sentido vai Ferrari Filho (1999), embora faça alguma confusão entre controle interno e auditoria interna. Aliás, a própria inexistência de referências sobre o controle interno dos municípios pode sustentar essa conclusão. Ademais, o cerne das discussões sobre o controle da Administração municipal, em sentido amplo, foi o controle EXTERNO e a possibilidade de os municípios instituírem tribunais ou conselhos de contas próprios e a flexibilização de regras da contabilidade pública para os pequenos municípios. O que permite ao menos inferir que a fórmula do controle interno municipal estabelecida na EC nº 1/69 e no anteprojeto Afonso Arinos foi aceita

pelos Constituintes, com pequena – mas significativa – alteração, sem maiores questionamentos. Inclusive quanto a uma possível colisão com o que viria a ser o art. 2º da CRFB.

Assim, das discussões acerca daquilo que se tornou a Emenda nº 1 à CRFB de 1967, depreende-se que colocar o controle interno municipal – como um todo – sob a competência do Poder Executivo nasceu de uma preocupação de evitar o “inchaço” da máquina pública municipal, na Constituinte de 1987-1988 a preocupação seria a de que todos os municípios pudessem ter um sistema de controle interno de forma integrada, nos termos prescritos pelo que viria a ser o art. 74 da novel CRFB.

Com o que se pode concluir que a redação finalmente definida para o art. 31 foi proposital, levando em conta as deficiências estruturais e de pessoal, principalmente, que a maioria dos municípios brasileiros tinha – e tem até hoje – por ocasião dos debates constituintes. E foi deixado aos intérpretes definir se tal disposição feriria ou não a independência e a harmonia dos Poderes. O que este trabalho tenta, muito inicialmente, ao menos provocar.

3. Controle Interno próprio do Poder Legislativo municipal: é possível?

A disposição do art. 31 de que a fiscalização do município, mediante controle interno, seja feita pelos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo não significa dizer que as Câmaras de Vereadores não possam organizar seus órgãos próprios de controle interno. Isso se vê, por exemplo, em Capão da Canoa, Ijuí e São Borja (SANTOS, 2008), só para ficarmos em alguns municípios do Rio Grande do Sul. Mas, então, surge a pergunta: isso não conflita com o art. 31? Pode-se responder com segurança: em princípio, não há conflito. O fato de o Poder Legislativo, naqueles municípios onde isso é possível, ter um órgão de controle interno próprio não conflita com a dicção do art. 31 da CRFB, até porque esse fala em SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO, não em ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO. O que leva à interpretação de que é possível que um órgão próprio de controle interno instituído pelo ou no Legislativo possa existir, desde que inserido no Sistema de Controle Interno coordenado pelo Poder Executivo.

Contudo, há conflito de entendimentos quando se trata da competência de cada órgão, tanto do órgão do Poder Executivo, quanto do órgão do Poder Legislativo, especialmente nos diversos Tribunais de Contas do país. E isso decorre da inexistência de hierarquia e/ou vinculação entre as Cortes de Contas, a qual permite – e, às vezes, impõe – entendimentos diversos entre as mesmas, inclusive entre o TCU e os demais TCs, ao contrário do que se verifica no Judiciário, cuja estrutura é verticalizada e hierarquizada.

Por exemplo, os TCEs do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina entendem pela possibilidade de o Legislativo municipal instituir seu próprio órgão de controle interno, desde que integrado ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Essa linha de entendimento foi perfilhada por Ferrari Filho (1999, p. 87, grifos nossos), como se vê, embora com a ressalva da aparente confusão entre controle e auditoria:

Já nos Municípios de grande porte, é possível ao Poder Legislativo instituir órgão próprio para exercer as funções de contabilidade e orçamento, ficando reservada, no entanto, a supervisão técnica ao órgão central do Poder Executivo, a quem cabe inclusive a consolidação das contas municipais. Esta possibilidade nos parece menor, na prática, quanto à auditoria, pois a sua instituição na estrutura do Legislativo só se justificaria nos Municípios muito grandes, em que o Poder Legiferante tenha uma grande estrutura administrativa. Em todo caso, repetimos, qualquer que seja a opção organizacional, a supervisão técnica (principalmente quanto aos aspectos contábeis) caberá sempre ao órgão do Poder Executivo. Somente assim podemos entender aplicável o artigo 31 da Carta Federal. Só uma interpretação extremamente restritiva pode impedir o choque com o princípio da separação dos poderes.

Por esse entendimento, nada obsta que a Câmara de Vereadores crie seu próprio órgão de controle interno, mas esse deverá estar integrado ao Sistema de Controle Interno do Poder

Executivo, que coordenará e gerenciará as atividades de controle interno do município como um todo sob o aspecto técnico. Aliás, o TCE/RS entende que a manifestação da autoridade responsável pelo controle interno exigida no parágrafo único do art. 54 e o sistema de controle interno referido no *caput* do art. 59 da LRF (BRASIL, 2011, documento não paginado)¹⁵ se destinam ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal, embora nada impeça que a autoridade do Controle Interno do Legislativo, onde houver, possa assinar em conjunto com a do Executivo.

Já nos TCs do Estado e do Município do Rio de Janeiro, o entendimento é diferente, conforme se pode entender de Teshima & Ribeiro (2009). Com base no art. 221 do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 207/80, daquele Município) e no art. 54 da LRF (BRASIL, 2011, documento não paginado), ambas as Cortes entendem que o Poder Legislativo pode – e deve – ter um Sistema de Controle Interno próprio e apartado do Executivo municipal. O único senão é que a norma municipal é anterior à CRFB de 1988 – e, portanto, provavelmente inconstitucional – e desconsidera totalmente o art. 31 da atual CRFB. O mesmo entendimento, com poucas diferenças, se encontra nos TCEs de Minas Gerais e de São Paulo, ambos com base unicamente no que diz o art. 74 da CRFB, sem levar em conta o disposto no art. 31 (SANTOS, 2008).

Data venia a autoridade daqueles que advogam tais posicionamentos, entende-se que os mesmos desbordam daquilo que prevê o art. 31 da CRFB, especialmente na questão da INTEGRAÇÃO do sistema – frise-se: integração, não subordinação – no Poder Executivo. Ademais, o art. 74 da CRFB¹⁶ é dirigido, em princípio, à União, sendo aplicável, por força do art. 75,¹⁷ aos demais entes – estados, Distrito Federal e municípios – naquilo que couber, ou seja, naquilo que for possível, naquilo em que a própria CRFB não haja disposto de forma diferente.

Além disso, a integração não pressupõe subordinação do órgão do Legislativo ao Executivo, mas que a coordenação do sistema seja realizada por esse último, de forma que as atividades de controle interno em ambos os Poderes sejam realizadas de forma integrada e sob idênticas diretrizes e procedimentos, definidas pelo órgão coordenador do sistema. O qual, necessariamente, deve contar com, ao menos, um representante do Poder Legislativo, sob pena de, aí sim, caracterizar-se indevida interferência de um sobre outro. E, nessa linha, não há como acolher o já referido entendimento de Reis e Machado Júnior de que a coordenação do sistema esteja a cargo somente do Executivo, pois essa dá azo a uma preponderância não pretendida pela CRFB e contrária aos termos do seu art. 2º.

Portanto, vê-se que, também nesse caso, foi deixado ao intérprete dar solução ao problema, pois a atual CRFB não é nada explícita sobre o tema. Muito pelo contrário, lança alguma confusão, que recai, como visto, não só sobre os Tribunais de Contas, mas também sobre os doutrinadores, como se vê ao comparar entendimentos trazidos neste trabalho.

¹⁵ “Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

(...)

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:”

¹⁶ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:” (TÁCITO, 1999, p. 121).

¹⁷ “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (TÁCITO, 1999, p. 122).

Conclusão

Este trabalho buscou tratar de um assunto pouco abordado na doutrina do Direito Constitucional – especialmente –, do Direito Financeiro e do Direito Administrativo: o controle interno do Poder Legislativo dos municípios. E fez isso por um ângulo também pouco referido por aqueles doutrinadores que se debruçam sobre o tema: se a proposição do art. 31 da CRFB de 1988 – o controle interno do Poder Legislativo municipal está a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo – conflita com o princípio da independência e harmonia dos Poderes inscrito no art. 2º da mesma CRFB.

Analisou-se uma aparente antinomia/colisão do art. 31 com o art. 2º com a aplicação de princípios de interpretação constitucional propostos por Canotilho (2003), a saber: da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou da eficiência, e da concordância prática ou da harmonização. E isso se fez em face de que essa aparente antinomia/colisão não se tratava de inconstitucionalidade do art. 31, pois, segundo o STF (BRASIL, 2012e), não pode haver inconstitucionalidade em norma constitucional originária, afastando tese de Bachof (2009).

Num primeiro momento, vê-se não ser possível interpretar isoladamente as normas constitucionais; elas devem ser encaradas como preceitos integrados de um sistema, como diz Canotilho (2003). E pela aplicação do princípio da unidade da Constituição, ambos os artigos – 2º e 31 –, aparentemente antinômicos, fazem parte do sistema de fiscalização ampla da Administração Pública e de seus bens e atividades, conforme pretende o art. 70 da CRFB vigente. E tal sistema se inseriria no que quer a própria “separação” dos Poderes, nos termos em que a conceituam os modernos doutrinadores.

Num momento seguinte, a aplicação do princípio do efeito integrador, praticamente uma consequência do primeiro princípio, leva à conclusão de que a própria “separação” dos Poderes permite a redação do art. 31 para ensejar a fiscalização de um Poder sobre o outro, com base na teoria dos freios e contrapesos. Assim, a fiscalização municipal nos termos erigidos no art. 31 não seria uma intromissão nas competências de outro Poder, mas exercício da competência de cada Poder de “vigiar” os outros, a fim de preservar o equilíbrio entre eles e impedindo que um se sobreponha aos demais.

E finalmente, pela aplicação do princípio da concordância prática ou da harmonização, também se conclui não haver qualquer atrito entre os arts. 2º e 31, pois ambos devem ser interpretados no sentido de coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito – independência e harmonia dos Poderes e fiscalização da Administração Municipal – a fim de que não haja sacrifício total de um em favor do outro. Ou seja, devem os dois artigos ser interpretados como coordenados, levando em conta que a independência dos Poderes não é absoluta, nem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal tem absoluta liberdade de ação dentro do Legislativo.

Ainda, esse princípio pode levar em conta ponderações, que, no caso em tela, se traduzem no fato de que a independência dos Poderes e a fiscalização da Administração devem atender aos anseios e exigências do cidadão – destinatário final desses bens jurídicos –, não dos Poderes em si. E essa conclusão está alicerçada, inclusive, em posicionamento doutrinário.

Assim, pode-se concluir que a redação do art. 31 não colide, absolutamente, com a do art. 2º. Antes, a primeira completa a segunda, se inserindo perfeitamente no espírito da teoria dos freios e contrapesos, e indo além da preocupação de “dividir” o poder do Estado para proteger as liberdades individuais do cidadão dos abusos daquele, como pretendiam Locke e Montesquieu, para colocar o Estado sob o controle do cidadão.

Finalmente, chega-se à parte em que se busca responder à segunda questão: a redação do art. 31 foi proposital ou foi “deslize” do Constituinte de 1987-1988?

Socorrendo-se de ao menos um dos Constituintes de 1987-1988 e de doutrina, viu-se que a resposta deve ser pela redação proposital, em face da parca e deficiente estrutura administrativa

da maioria dos municípios brasileiros. E a questão de uma possível antinomia entre a redação final do art. 31 e o princípio da independência dos Poderes teria sido deixada para os intérpretes e doutrinadores.

Depois, foi necessário responder a uma questão que surgiu durante o caminho palmilhado por esta pesquisa: se o controle interno do Poder Legislativo municipal é feito pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, é impossível ou não ao primeiro instituir um órgão próprio de controle interno? A conclusão é pela possibilidade, sem qualquer dúvida: o Poder Legislativo pode criar seu órgão próprio de controle interno. A incerteza seria quanto a esse órgão ser integrado ao/estar sob a coordenação do órgão do Executivo, ou se seria realmente independente. E aqui a resposta não é tão firme.

Os TCEs de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo e o TC do Município do Rio de Janeiro seguem a linha do órgão independente do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, com base unicamente no art. 74 da CRFB de 1988, o qual determina que cada Poder deva ter seu sistema de controle interno próprio, sob pena de infringência ao princípio da independência dos Poderes. Na mesma linha de entendimento, portanto, de E. Guerra (2007).

Os TCEs de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul seguem linha diversa: apesar de admitirem a existência de um órgão próprio de controle interno para o Legislativo municipal – e frise-se: ÓRGÃO –, esse deveria estar integrado ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que o coordenaria e daria as diretrizes, interpretando em conjunto os arts. 31 e 74 da CRFB. É essa linha que seguem Ferrari Filho (1999) e Reis e Machado Júnior (2012), embora esses últimos pareçam dar preponderância ao controle do Executivo.

O entendimento que espousa este trabalho é pela segunda linha: mesmo sendo possível a criação de um ÓRGÃO de controle interno no Poder Legislativo municipal, esse deve estar integrado ao sistema de Controle Interno do Poder Executivo, o que não implica subordinação do primeiro ao segundo, mas a coordenação desse sobre as atividades de controle interno do município, nos termos preconizados pelo art. 31 da CRFB. Essa coordenação pressupõe que ambos os órgãos trabalhem em conjunto, obedecendo a idênticos diretrizes e planejamento.

E, para finalizar, oportuno trazer a lição de Naves Filho (2011, p. 77, 78 e 83):

Ora, subsidiar tecnicamente o gestor na tomada de decisões não torna o técnico que o faz também gestor, especialmente quando as manifestações técnicas não ostentam caráter vinculante.

(...)

O controle interno existe para auxiliar os bons gestores. Percebendo o controlador que o gestor está prestes a cometer ato que atente contra o patrimônio público e a probidade administrativa, seria atitude irresponsável simplesmente esperar que o erro seja cometido sem nenhuma atitude. (...).

(...) o controle interno existe para auxiliar o gestor, não para substituí-lo.

(...)

O controle interno é uma ferramenta importante de auxílio da gestão. Evidentemente ingerências e arbitrariedades pontuais que sejam realizadas por profissionais do controle interno devem ser punidas. Mas não deve o controle interno, em razão de condutas isoladas, ser considerado um risco à democracia e à gestão.

Abstract: The competence to carry out the internal control of the Legislative Powers of the municipalities was conferred, by Art. 31 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil to the Internal Control System of the Executive Power of the county. Some authors understand that such a rule would be in disagreement with the independence and harmony of the Powers; other authors understand that there is no contradiction, in view of what Art. 74 of the

Constitution establishes. This article aims to ascertain why the Constituent of 1987-1988 issued that in the terms finally promulgated. Through qualitative research with bibliographic review and using comparative, deductive and historical methods, attempts to verify whether the norm was promulgated in this way on purpose, or if it was just a slip of the Constituent Assembly, who did not devote enough time to the issue. Still, it tries to answer if there

is actually a conflict between Arts. 2 and 31, considering the principle of separation of powers, both in its classic and current formulation.

Keywords: Internal control; County; Legislative; Executive; Conflict; Powers

Referências

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed., 4. t. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* São Paulo: Almedina, 2009.
- BRASIL. Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. *Diário Oficial da União*, Brasília, Suplemento Especial ao n. 185, 26 de setembro de 1986.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 27 abr. 2012a.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/2c%20-%20SUB.%20DOS%20MUNICÍPIOS%20E%20REGIÕES.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012b.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Comissão de Sistematização. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012c.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Comissão de Redação. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/redacao.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012d.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 maio 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 815-3/DF*. Requerente Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Requerido o Congresso Nacional. Relator Ministro Moreira Alves, 28 de março de 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>. Acesso em: 23 jul. 2012e.
- BURDEAU, Georges. *O Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed., 4. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BRITO, Luiz Navarro de & BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- CHIELE, Gladimir. *O que todo Prefeito precisa saber ao iniciar o mandato*. Porto Alegre: CORAG, 2008.
- COSTA PORTO, Walter (Org.). *Constituições Brasileiras: 1969 – Emendas Constitucionais*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FACCIONI, Victor José. *Controle Interno Municipal versus Constituinte de 1988*. Mensagem recebida por hulsen@tce.rs.gov.br em 10 ago. 2011.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. Jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FERNANDES, Márcio Silva. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. In: ARAÚJO, José Cordeiro de *et al.* (Org.). *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. v. 2, p. 621-638.
- FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. O alcance do artigo 31 da Constituição Federal e o Controle Interno nos Municípios. *Revista de Direito RJ*, v. 3, n. 5. jan./jun. 1999. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999A/est_alcanceart31.pdf. Acesso em: 07 set. 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: RT, 1991. Coleção *Constituição de 1988 – Primeira Leitura*, v. 10.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GUERRA, Antonio Guzmán. *Constituciones Políticas Griegas*. Aristóteles, El Viejo Oligarca, Jenofonte. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. 2. ed. rev. e amp. 2. t. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores). *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- LARRATÉA, Luiz Carlos Martins. *Diagnóstico da atuação das Unidades de Controle Interno no âmbito dos Municípios Gaúchos*. 2008. 99 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle *Francisco Juruena*, Porto Alegre, 2008.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Petrópolis: Vozes. Distribuição do Clube do Livro Liberal. Disponível em: https://www.academia.edu/21171771/CLUBE_DO_LIVRO_LIBERAL_SEGUNDO_TRATADO_SOBRE_O_GOVERNO_CIVIL. Acesso em: 22 dez. 2020.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.
- MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- MENEZES, Aderson de. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 2. ed. (rev., at. e aum.). Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MIRAGEM, Bruno, ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: GEN Forense, 2010.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. T. I. (Coleção Os Pensadores).
- NAVES FILHO, Gilberto Batista. Aspectos polêmicos acerca do Controle Interno. *Revista da CGU*, Brasília, ano VI, n. 9, p. 73-83, jun. 2011.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Com a Emenda nº 1, de 1969. 2. ed. (rev.). São Paulo: RT, 1970. t. II.
- PORTUGAL. *Ordenações Filipinas*. Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal: recopiladas por mandado d’el-Rei D. Filipe I. Primeiro Livro. Ed. fac-similar da 14. ed., segundo a primeira, de 1603, e a nona, de Coimbra, de 1821. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. v. 38-A, 1. t.
- REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., J. Teixeira. *A Lei 4.320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 34. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM / Lumen Juris, 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 414/1992*. Estabelece uniformização de critérios para a emissão de parecer sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:0:919337294355817:DOWNLOAD:NO::P_CD_LEG:260462. Acesso em: 23 jul. 2012.
- SANTOS, Anelise Meira dos (Org.). *CAGE 61 anos: contabilizando a História*. Porto Alegre: SINDAF, 2010.
- SANTOS, Ione Maria Carvalho dos. *O Controle Interno no Poder Legislativo Municipal*. 2008. 49 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle *Francisco Juruena*, Porto Alegre, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- TESHIMA, Alexandre de Azevedo, RIBEIRO, Rafael Cabral. A importância do Controle Interno na gestão das Câmaras Municipais. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ano XXVI, n. 40, p. 77-83, jan. 2009.
- VIEIRA, Simone Bastos (Org.). *A Constituição que não foi*. História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Brasília: Senado Federal, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HÜLSENDEGER, César Augusto. O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes? *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 11-29, jul./dez. 2020.

Políticas públicas municipais: uma revisão na Plataforma Lattes¹

Kelly Gianezini

Visiting researcher na University of Florida (UF), docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e dos cursos de graduação em Direito, Odontologia e Administração da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). É líder do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU). Possui Pós-doutorado pela Universidade de Coimbra (UC). É doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio de doutoramento na University of California, Los Angeles (UCLA). Possui Mestrado em Direito e Mestrado em Sociologia (UFRGS). É graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Possui Bacharelado em Ciências Sociais (UFRGS) e licenciatura em Sociologia (UNIJUÍ).

Letícia Manique Barretto

Mestranda pelo PPGDS e bolsista CAPES (Centro de Aperfeiçoamento de Nível de Ensino Superior). Possui bacharelado em Direito pela UNESC e é integrante do GEU.

Aline Cardoso Mangili

Mestranda pelo PPGDS e bolsista CAPES. Possui bacharelado em Administração pela Escola Superior de Criciúma (ESUCRI) e é integrante do GEU.

Marcos Soares Machado

Mestrando pelo PPGDS e Bacharel em Direito pela UNESC. Integrante do GEU.

Augusto Bitencourt

Estudante da graduação em Medicina pela UNESC. Integrante do GEU. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.

Tainá dos Santos Vitorino

Estudante da graduação em Odontologia pela UNESC. Integrante do GEU. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.

Nando Casagrande Monteiro

Estudante do ensino médio pelo colégio UNESC. Integrante do GEU. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC Jr./CNPq.

¹ Este artigo está vinculado à linha de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e faz parte de um projeto maior intitulado “A expansão da educação superior em Santa Catarina e as transformações resultantes das políticas públicas” o qual recebeu fomento por meio do edital nº 115/2020. Os autores agradecem aos colegas pesquisadores – professores e estudantes – pela atenta leitura crítica e criteriosa do material. Também agradecem aos pareceristas anônimos que contribuíram com sugestões relevantes as quais na medida do possível foram incorporadas para a versão final do artigo. Ademais, afirma-se que não há conflitos de interesse na publicação deste artigo e que ele contém interpretação analítica dos dados de responsabilidade exclusiva dos(as) autores(as).

Resumo: As políticas públicas são desenvolvidas para serem implementadas em nível nacional, estadual e municipal. Logo, é também de responsabilidade dos municípios a criação de políticas públicas e sociais. Um dos objetivos do artigo é investigar quais tipos de políticas públicas municipais constituem a principal preferência para análise por parte dos(as) cientistas brasileiros(as). A finalidade é mensurar quais matérias aparecem de forma mais recorrente nos estudos e verificar se isso é um possível reflexo das políticas públicas realizadas no espaço municipal.

Palavras-chave: Políticas públicas; políticas sociais; desenvolvimento socioeconômico

Sumário: Introdução – **1** Políticas públicas, conceitos, ciclo de análise e tipologias – **2** Políticas sociais e ações afirmativas – **3** Revisão acerca das políticas públicas municipais na plataforma Lattes – Considerações finais – Referências

Introdução

É possível constatar-se, por meio de investigações realizadas anteriormente (GIANEZINI, 2014a; GIANEZINI, 2014b; GIANEZINI, 2017; GIANEZINI *et al.*, 2018; GIANEZINI *et al.*, 2016;

WESTRUP, GIANEZINI, 2018), a progressiva disposição dos pesquisadores(as) brasileiros(as) para desenvolver análises sobre políticas públicas. Isso tem ocorrido devido à disputa pelos recursos do Estado, o que motiva pesquisas para compreender a atuação dos diferentes atores envolvidos na elaboração e na implantação dessas políticas públicas (GIANEZINI, 2014a; GIANEZINI, 2014b; GIANEZINI, 2017).

Aliado a isso, nas últimas duas décadas, houve um expressivo aumento no volume de publicações científicas indexadas que produziu efeitos nocivos à saúde dos(as) pesquisadores(as) jovens e *seniors* (WESTRUP, GIANEZINI, 2018). Outra consequência foi a redução do impacto dessas publicações, que produziu o fenômeno *Salami Science* ou *Salami Slicing*.² Esse fenômeno alcançou todas as áreas do conhecimento e refere-se à fragmentação de grandes trabalhos com resultados científicos inéditos, inovadores e relevantes de uma mesma pesquisa, reduzindo-os às suas mínimas partes – logo abandonando a sua relevância em prol, incoerentemente, do menor impacto – as quais serão apresentadas em distintas publicações como se fossem resultados de pesquisas independentes.

Por essas duas razões (interesse crescente na temática das políticas públicas e desenfreada produção científica), está a cada dia que passa mais laborioso para os(as) pesquisadores(as) que orientam estudantes de iniciação científica (desde aqueles que se encontram ainda no ensino médio), da graduação, do mestrado, do doutorado e do pós-doutorado mapear as lacunas e os trabalhos mais influentes na literatura científica. Neste artigo, discute-se essa questão a partir de dois objetivos.

O primeiro objetivo é apresentar uma das formas metodológicas para o ensino dos estudantes acerca da investigação e descoberta de lacunas na literatura³ que requeiram conhecimentos específicos sobre organização das informações e metodologias adequadas de busca – evitando ter de recomeçar do zero toda vez que um novo aspirante a cientista ingressar na equipe.⁴ O segundo objetivo é investigar quais tipos de políticas públicas municipais constituem a principal preferência para análise por parte dos(as) cientistas brasileiros(as). A finalidade é mensurar quais matérias aparecem de forma mais recorrente nos estudos e verificar se isso é um possível reflexo das políticas públicas realizadas no espaço municipal.

As políticas públicas são desenvolvidas para serem implementadas em nível nacional, estadual e municipal. Na esfera acadêmica, na educação superior, as políticas públicas vêm sendo amplamente debatidas, em especial no que tange a políticas públicas em âmbito nacional. No entanto, a participação dos municípios na formulação de políticas sociais também deve ser analisada, haja vista a competência concorrente dos entes federativos na garantia de direitos fundamentais, como educação, saúde, moradia são estabelecidas de forma constitucional.

Assim, é também de responsabilidade dos municípios a criação de políticas públicas sociais. Paula (2019) advertiu, por outro lado, que “não há mais espaço para voluntarismos políticos irresponsáveis, devendo haver transparência, planejamento e justificativa dos Gestores Públicos acerca dos critérios utilizados para a eleição de qualquer política pública” (2019, p. 40). Portanto, o foco deste artigo recai sobre as políticas públicas idealizadas e executadas nos municípios. Para cumprir os objetivos definidos, este artigo contempla noções introdutórias sobre as políticas

² Traduzindo seria o “fatiamento de *salame*” ou “ciência salame”.

³ Conhecida por “revisão bibliométrica”, “revisão bibliográfica”, “estado da arte” ou “estado do conhecimento”, é o primeiro procedimento sistêmico que qualquer pesquisador(a) necessita fazer antes de iniciar uma pesquisa científica. Ou seja, toda pesquisa científica requer prévio levantamento bibliográfico de qualidade. Cabe salientar que para nosso entendimento o melhor levantamento bibliográfico é aquele produzido em escala local, regional, nacional e internacional. Obviamente, por limite espacial, neste artigo será mostrado apenas um tipo de banco de dados onde se pode encontrar estudos acerca de uma dada temática aqui definida como políticas públicas municipais, a fim de evidenciar o crescimento de trabalhos nessa temática no Brasil. Portanto, não se pretende ser exaustivo neste artigo, mas introdutório e destinado a jovens pesquisadores(as), já que foi escrito em comunhão com futuros cientistas.

⁴ A propósito, aconselha-se que desde o princípio da investigação, o(a) pesquisador(a) tenha o cuidado de sistematizar as fontes de informação consultadas a fim de que não seja necessário refazer o levantamento bibliográfico e assim recuperar rapidamente informações, otimizando a organização da pesquisa.

públicas sociais e o ciclo de análise, bem como relata os resultados da investigação sobre a principal preferência temática dos cientistas brasileiros, utilizando-se, para tanto, da Plataforma Lattes. Questiona-se: (i) **como as políticas públicas municipais vêm sendo analisadas pela comunidade científica?** (ii) Há, por parte dos cientistas brasileiros, preferência entre políticas públicas direcionadas para alguma área? Se sim, quais são?

A justificativa para realizar uma pesquisa deste cunho encontra-se na necessidade de verificar a publicização das políticas públicas municipais como área de estudo. Outra motivação é a necessidade de encontrar referencial teórico sobre as especificidades das políticas públicas municipais, se existirem. Como afirma Teixeira (2002), uma das particularidades e dificuldades de políticas públicas locais é a questão orçamentária.

Os processos metodológicos do presente estudo decorrem de pesquisa bibliográfica, utilizando-se de artigos, livros para a parte de conceituação, que consiste nas duas primeiras etapas, as quais versam sobre políticas públicas e ações afirmativas. Também foi realizada uma revisão sistemática sobre políticas públicas municipais e locais, na Plataforma Lattes, para verificar como os(as) pesquisadores(as) abordam em seus estudos essa temática.

O presente artigo⁵ foi estruturado em quatro partes: na introdução, faz-se a contextualização do tema e a apresentação da metodologia desenvolvida. A segunda parte é o desenvolvimento em que se apresentam conceituações sobre políticas públicas e sobre ações afirmativas. Na terceira, sistematiza-se a pesquisa na Plataforma Lattes. Ao fim, a conclusão contempla a importância da pesquisa em políticas públicas municipais.

1 Políticas públicas, conceitos, ciclo de análise e tipologias

Nesta seção pretende-se conceituar as políticas públicas, explicitar suas características e peculiaridades, analisar os ciclos em que elas se inserem e se movimentam diante das demandas da sociedade, bem como as suas tipologias: a política regulatória, a política distributiva, a política redistributiva e as políticas construtivas.

A política pública, como área de conhecimento, no meio acadêmico, surgiu em 1909, nos Estados Unidos, com uma abordagem que buscou analisar as ações de governo, ao contrário do modelo de análise europeu, em que as políticas públicas estavam diretamente vinculadas à função do Estado. Por consequência, esse país lidera, desde então, o número de publicações sobre essa temática, enquanto o Brasil ocupa quarto lugar (GIANEZINI, 2014a). O trabalho desenvolvido nos Estados Unidos fez surgir a política pública também como um objeto de análise (SOUZA, 2006).

O conceito de política pública foi inicialmente analisado por distintos autores (LASWELL, 1936; SIMON, 1957; LINDBLUM, 1959; 1979; EASTON, 1965). É uma área do conhecimento que adentra no campo da ciência política. Ocupa-se com as questões que envolvem o meio social e que produzem efeitos específicos, por meio de ações diretas ou indiretas do governo e seguindo os questionamentos das demandas da sociedade (SOUZA, 2006). No Brasil, alguns dos autores que versam sobre as políticas públicas e se encontram referenciados neste artigo são: Frey (2000); Hofling (2001); Teixeira (2002); Raeder (2014); Rua e Romanini (2014); Secchi (2015); Souza (2006) e Gianezini *et al.* (2017).

Em termos mais abrangentes, a ciência das políticas públicas é relativamente recente, difundida na América do Norte e na Europa depois da Segunda Guerra Mundial. Estudou primeiramente a vida política, na dimensão normativa e moral do Estado, além dos detalhes de funcionamento das instituições políticas. Os estudiosos buscavam entender a filosofia da política ocidental,

⁵ Importante salientar que uma versão preliminar, portanto, muito sucinta desse texto foi apresentada na XI Semana de Ciência e Tecnologia da UNESC (vide GIANEZINI *et al.*, 2020).

aprofundando-se na arte de governar e nas atividades necessárias para garantir uma vida feliz aos cidadãos (ZEIFERT; STURZA, 2019).

Para conceituar a área de estudo, é preciso considerar seu caráter interdisciplinar, em que há, para realizar suas análises, elementos da Sociologia, da Economia, da Antropologia e do Direito. Souza (2006) e Teixeira (2002) apresentam os conceitos aqui adotados. Souza (2006) explica que:

Pode-se (...) resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Teixeira (2002), por sua vez, trabalha a ideia de que as políticas públicas são cercadas por diretrizes que norteiam a relação do Estado com a sociedade. As políticas públicas, desta forma, englobam as ações políticas feitas para atender às demandas sociais, bem como a regulação de uma sociedade e seu Estado de bem-estar social a partir do suprimento das necessidades básicas de uma determinada população e, assim, são transformadas em instrumentos que estabelecem as ações a serem desenvolvidas e os recursos a serem utilizados para tal.

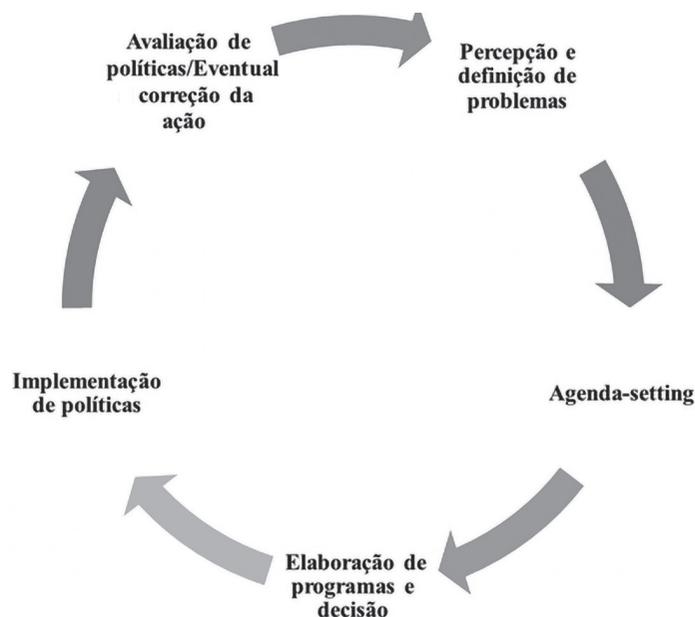
Para Zeifert e Sturza (2019, p. 116), "as políticas públicas são responsáveis pelas atividades do Estado, e possuem como objetivo causar determinado efeito ou diferença, direta ou indiretamente, na sociedade". Nessa perspectiva, impactam, portanto, na vida das pessoas que vivem em determinado local e que estão submetidas às consequências provocadas pelas políticas públicas.

Hofling (2001) ressalta que as políticas públicas não se configuram apenas como políticas estatais, uma vez que há a comunicação entre o Estado e seus órgãos e agentes da sociedade civil. As políticas públicas estão diretamente ligadas às questões que atingem a coletividade. E a sociedade civil organizada reivindica direitos e levanta necessidades muitas vezes desconhecidas ou ignoradas pelas políticas públicas.

No Brasil, o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social foi impulsionado na década de 1980, no âmbito do processo de democratização do país. As reformas definidas, que inspiraram iniciativas governamentais de oposição e consolidaram-se na Constituição de 1988, tiveram como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados (ZEIFERT; STURZA, 2019).

Para a análise das políticas públicas utiliza-se a forma cíclica como modelo teórico. O ciclo, segundo Raeder (2014), foi estabelecido por Lasswell (1936), com sete estágios de análise: "(1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação" (RAEDER, 2014, p. 128). Na sequência, autores como Souza (2006) o alteraram, passando a considerar seis estágios: (1) definição da agenda, (2) identificação das alternativas, (3) avaliação das opções, (4) seleção das opções, (5) implementação, e, (6) avaliação. O ciclo de políticas públicas utilizado para o presente trabalho é o explanado por Frey (2000), uma vez que não há a fase de extinção, em convergência com o objeto estudado:

Figura 1 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaborado a partir de Frey (2000).

Frey (2000) estabelece que: (1) a fase de percepção e definição de problemas: para que se inicie o ciclo, é necessária a percepção de alguma situação específica, algum problema de relevância social, evidenciado por meio de grupos sociais, da mídia, ou da própria administração pública; (2) a fase de “*agenda-setting*”: é o momento de decisão sobre se a problemática entrará na pauta política ou será deixada para a posteridade. Para a tomada dessa decisão, é necessária uma análise preliminar; (3) a fase de elaboração de programas e decisão: normalmente, nesta fase é realizada a escolha de um plano de ação previamente acordado pelos atores envolvidos na discussão; (4) a fase de implementação da política: é a fase em que se analisam os resultados práticos em comparação com o projeto, e se reflete sobre quais os motivos que levaram a certos pontos da política e/ou do processo de implementação a não se concretizarem; (5) fase de avaliação da política – eventual correção da ação: é a fase em que se observam os impactos da política e se avalia se cabe realizar seu término, no caso de obtenção de sucesso, ou no caso negativo se encaminha a correção da política ou elaboração de novos projetos de ação (FREY, 2000).

As políticas públicas podem ser descritas por tipologias que também podem ser utilizadas para análise das políticas com base em variáveis observáveis. Considerando-se as áreas em que a política se desenvolverá, a tipologia desenvolvida por Theodore J. Lowi, foi formulada por ele em 1964. Para facilitar o entendimento, Lowi (1964) apresenta quatro tipologias, utilizadas e descritas por Secchi (2015) e Rua e Romanini (2014), a seguir sistematizadas.

Quadro 1 – Tipologias de Lowi

TIPOLOGIAS	DEFINIÇÕES	EXEMPLOS
Regulatória	Tem como caráter a obrigatoriedade, por meio de condições, obrigações, fazer e deixar de fazer.	Códigos positivados
Distributiva	Objetiva atingir grupos específicos, em que o recurso é obtido na sociedade em geral.	Emendas orçamentárias
Redistributiva	Atinge grupos específicos, assim como a distributiva, o que a difere da outra é que o recurso é obtido por meio de uma parcela específica da sociedade.	Reforma agrária
Constitutivas	Constituem as normas e regras, de modo que as demais políticas públicas deverão ser nela baseadas para sua criação.	Sistema Eleitoral

Fonte: Adaptado de Secchi (2015) e Rua e Romanini (2014).

Vale ressaltar que devido à complexidade das políticas públicas, poderá haver a transversalidade desses conceitos, aplicando-se mais de uma tipologia em uma única política. Cabe ressaltar que as tipologias se diferenciam pela adoção de diferentes critérios de análise (SECCHI, 2015). A análise de políticas públicas é conhecida como *policy analysis*, em que se tem três variáveis distintas que exercem uma transversalidade. A primeira delas é a *polity*, campo em que estão presentes as instituições, a configuração político-administrativa. A segunda variável é a *politics*, que consiste nos processos de tomada de decisão e a *policy*, que é a variável material, a concretização em programas (FREY, 2000).

A avaliação das políticas públicas e programas governamentais deveria levar em consideração essas três dimensões. Os(as) pesquisadores(as) desta área, contudo, enfrentam dificuldades em estabelecer essa conexão, por diversos motivos, como a falta de recursos e a necessidade de uma avaliação rápida para otimização do programa. Algumas políticas setoriais, que geram maior índice de polêmicas e discussões, demonstram que há essa interconexão entre as decisões e discussões políticas (FREY, 2000).

No campo das decisões, as políticas diferem-se em dois campos: a) o campo em que a decisão é tomada voluntariamente pelo *policy-maker*, em que já há uma percepção do problema, bem como existe um cronograma flexível para que se trabalhe aquela situação; b) o campo em que houve alguma imposição para que o *policy-maker* agisse, tanto por pressões externas e internas quanto pela nebulosidade do problema, em razão de não haver uma percepção clara do que deve ser feito. Essa percepção de necessidade de ação pode surgir de diferentes grupos, como, por exemplo, da sociedade civil organizada e do poder legislativo, não partindo necessariamente somente do poder executivo (MONTEIRO, 2006).

Há, nas políticas públicas, diferentes atores, que estão divididos em dois grupos: os estatais e os privados. O estatal é composto pelas pessoas eleitas – por exemplo, os(as) deputados(as), os(as) vereadores(as), o(a) prefeito(a) – e pelos(as) servidores(as) públicos, que atuam na parte burocrática das políticas públicas, fornecendo e subsidiando os(as) eleitos(as) na fase de concepção e manutenção de uma política pública. O grupo privado é formado por pessoas que não estão ligadas diretamente ao governo, ao Estado, à administração pública, todavia estão envolvidos nessas políticas – por exemplo, os sindicatos, as associações da sociedade civil organizada, os grupos de interesse e a imprensa (CALDAS, 2008).

Então, nesse processo é importante, para a política pública, os embates entre os atores, durante os quais há discussões, debates, eventualmente podendo haver ameaças e também a execução de ordem, inclusive a obstrução por parte de um ator, para que se pare, se estagne a política pública, de forma que os atores interessados percam momentaneamente o interesse

por ela. Dessa forma, ao pensar as relações de poder, tem-se duas categorias: a pluralista, em que todos os atores têm uma mesma chance de vencer e a de classe ou elitista, em que os interesses são definidos por quem possui poder econômico, por exemplo (RUA, 1997).

Como dito na Introdução, no Brasil as políticas públicas podem ser nacionais, estaduais ou municipais⁶ e, como também já afirmado, este artigo focaliza-se nesta última categoria, sobre a qual se observa que há uma dificuldade em termos de recursos, no que concerne à esfera administrativa. Salienta-se que, na esfera municipal, as políticas públicas recebem somente de 18% a 20% da renda tributária global (TEIXEIRA, 2002) e que a captação de recursos próprios, por meio de impostos e demais tributos, não gera receita suficiente para que os municípios consigam estabelecer políticas públicas sem o auxílio das outras esferas de poder (TEIXEIRA, 2002). As competências, tanto da União quanto dos estados e dos municípios, são concorrentes nas áreas em que há necessidade de políticas públicas, como saúde, alimentação, saneamento e educação (TEIXEIRA, 2002), o que é um indicativo de que não há impedimento legal para tais políticas públicas.

2 Políticas sociais e ações afirmativas

Nesta seção apresentam-se e conceituam-se políticas sociais e ações afirmativas. Em um primeiro momento, observam-se os tensionamentos entre os conceitos de políticas públicas e políticas sociais. Após, faz-se uma descrição das políticas sociais com a categorização das ações afirmativas.

Primeiramente, é impreterível distinguir políticas públicas de políticas sociais. As políticas públicas constituem-se de forma a serem “(...) a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (CALDAS, 2008, p. 5).

As políticas sociais apresentam-se como uma categoria das políticas públicas, que a coloca como ações governamentais que visam proteger grupos específicos. Desse modo, conclui-se que as políticas sociais devem observar as “armadilhas” formadas em seu próprio conceito, uma vez que é necessária a observância de que governo está realizando esta política social, de que forma ele a realiza, a partir de que grupo esta demanda surgiu e a quem ela visa proteger ou beneficiar (VIANNA, 2002).

Para Bucci (2001), a expressão “políticas públicas” pode ser provisoriamente definida como o conjunto de programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. Ao se pensar as políticas públicas caracterizadas como promotoras e garantidoras dos direitos fundamentais, pode-se afirmar que as políticas, independentemente de sua natureza, encontrariam seu fim em uma política social.

Em que pese o fato de as políticas sociais poderem ser realizadas em qualquer tipo de governo, são feitas de diferentes formas no decorrer do tempo. Com a Lei dos Pobres, por exemplo, o Estado buscou garantir que os trabalhadores pobres e aqueles que não tinham trabalho de forma a que se enquadrassem em uma política social, fossem amparados, num período de transição para o capitalismo, configurando-se, então, como o primeiro momento das políticas sociais.

Em um segundo momento, salienta-se a política de proteção social adotada por Otto Von Bismark, o chanceler de ferro da Alemanha, por volta do ano de 1880, que visou assegurar condições para os trabalhadores frente ao capitalismo já consolidado. Porém, ao mesmo tempo, foi um meio de cercear a força dos sindicatos organizados pelos trabalhadores (VIANNA, 2002).

⁶ Está sendo realizada, com a previsão de conclusão para fevereiro de 2022, uma pesquisa de mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico sob o mote “políticas públicas municipais para a educação superior em Santa Catarina (SC)” em desdobramento ao presente estudo.

O terceiro momento aparece na expansão da democracia, durante o conhecido como Estado de Bem-Estar Social, em que a sociedade civil organizada, o parlamento e os partidos políticos obtêm mais representatividade, de forma a entrarem com mais poder nas disputas e negociações políticas, para a garantia de proteção social (VIANNA, 2002). No entanto, as políticas públicas sociais estão diretamente ligadas ao modelo de Estado vigente, em que o Estado Liberal produz a primazia da liberdade individual e a livre concorrência, enquanto o modelo de Estado de Bem-Estar Social, em seu cerne, trabalha com a ideia de serviços e ações voltadas aos indivíduos para que estes adquiram condições de sobrevivência em um sistema capitalista (HOFLING, 2001; ALMEIDA, 2011). Tem-se, portanto, a concepção de que as políticas sociais serão formuladas de acordo com o meio em que o governo foi concebido.

Ao se adentrar nas políticas sociais, podem-se identificar duas vertentes: políticas sociais universais e políticas sociais focalizadas. As universais são aquelas que constituem a promoção por parte do Estado de serviços e seguros fornecidos a todos de forma igual, em que todos possuem os mesmos direitos e possibilidades de acesso. As focalizadas são aquelas em que há as ações reparatórias, que buscam efetivar o acesso de grupos a direitos ditos universais (KERSTENETZKY, 2016). Dentro desse debate encontra-se a focalização e a universalização das políticas sociais, de modo que as políticas sociais focalizadas atingem grupos específicos, não impedindo que as políticas focalizadas sejam trabalhadas para complementar as universalistas, como ressalta Kerstenetzky:

Em uma sociedade onde o *déficit* de universalidade dos direitos legalmente garantidos seja baixo, onde oportunidades de realização sejam razoavelmente equânimes, a necessidade de focalização nesse segundo sentido será menos importante. Em contraste, em uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de “focalização”, se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização (KERSTENETZKY, 2016, p. 571).

A liberdade de escolha depende da capacidade de cada indivíduo de ser livre para escolher o que considera valioso, porém, para que isso ocorra, o indivíduo precisa ter a real oportunidade de efetuar suas escolhas. Há uma concepção de ser humano que não pode ser compreendida fora de seu contexto social, político, econômico e cultural. A capacidade de uma pessoa está diretamente relacionada às condições em que ela se insere (ZEIFERT; STURZA, 2019).

A partir destas considerações iniciais, cabe salientar as ações afirmativas, que se apresentam como políticas públicas sociais focalizadas de ação reparatória. As ações afirmativas nasceram na Índia, em 1950, logo após a sua independência da Inglaterra, como políticas voltadas a grupos historicamente discriminados (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015; GIANEZINI, 2014a). Nos Estados Unidos da América (EUA), as ações afirmativas começaram a surgir na década de 1960, momento em que o país passava por uma forte mudança e abolição das leis segregacionistas. Naquela ocasião, o movimento negro engajou-se e passou a exigir não somente leis antissegregacionistas, mas também a movimentação do Estado para que a população negra tivesse acesso a melhores condições de vida (MOEHLECKE, 2002; GIANEZINI, 2014a).

A Europa, a Argentina e a Malásia, entre outros países, começaram também a adotar políticas de ação afirmativa. Em cada um desses países, as políticas decorreram da realidade vigente naquele território, assim ficando não só restritas à questão racial, mas envolvendo outras minorias e sendo aplicadas em diferentes áreas, como a educação superior,⁷ o trabalho e a representação política, com diferentes formas, como, por exemplo, por meio de leis, políticas de cunho privado, público e ações voluntárias (MOEHLECKE, 2002; GIANEZINI, 2014a).

⁷ Registrado em Westrup e Gianezi (2018), as políticas públicas para a educação superior são frequentemente tomadas para objeto de estudo no GEU e os principais resultados publicados (BARRETTO, BARBOSA, GIANEZINI, 2016a; 2016b; 2016c; 2016d).

A simples menção ao princípio da igualdade no Brasil, por mais que estabelecido de forma legal na Constituição Federal de 1988, não acarreta igualdade, pois sabe-se da distância que há da legislação relacionada aos direitos humanos e a realidade da sociedade. Disso decorre a necessidade de se trabalhar com a ideia de igualdade material, cujo objetivo é diminuir as diferenças, minimizando as singularidades dos indivíduos para que estes tenham igualdade de oportunidades. Para tanto, tem-se utilizado as políticas sociais de ação afirmativa ou de discriminação positiva (FRANÇA, 2013).

A partir da Constituição de 1988, as políticas públicas passaram a ter outra conotação, uma vez que, finalmente, intensificou-se um movimento mais abrangente de reforma que envolvia iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificaram-se, sobretudo, as iniciativas de governos municipais, que ampliaram significativamente suas ações no campo das políticas públicas sociais, promovendo, ainda, programas voltados ao desenvolvimento local (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 123).

Conceitualmente, as políticas públicas de ação afirmativa apresentam como característica a temporariedade e são “tomadas pelo Estado ou pela iniciativa privada, cujo intuito primordial é o de corrigir e compensar distorções históricas ou mesmo atuais (...) que acabaram por prejudicar certo grupo específico, seja por critérios de raça, etnia, religião, gênero etc.” (DUARTE, 2014, p. 1). Em consonância com esse conceito, Feres Júnior e Daflon (2015) dizem que as políticas de ação afirmativa são espécies de reparações para grupos que vêm sofrendo discriminação de forma recorrente, bem como para vítimas da desigualdade proveniente da má distribuição de renda.

O histórico de ações afirmativas no Brasil inicia em 2001, quando o país assina uma declaração em que se compromete com a criação de políticas de ação afirmativa que visam mitigar a discriminação racial. Em 2003, houve a criação de ações afirmativas que atingiram o ensino superior no estado Rio de Janeiro (RJ); posteriormente, por meio da Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, as ações afirmativas atingiram as IES federais de todo o país, estabelecendo a reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015).

Piovesan (2008) elenca que existem tensões discutidas nas ações afirmativas. A primeira tensão é entre a igualdade material e igualdade formal. Enquanto os defensores das ações afirmativas asseguram que, por meio destas políticas, é possível a garantia da equidade, os opositores alegam que formalmente todos são iguais perante a lei. As divergências de opiniões decorrem de haver quem defenda essas ações para se manter uma sociedade mais justa, enquanto outros acreditam que todos devem ser tratados com igualdade, independentemente de suas condições históricas/sociais.

A segunda tensão, como já foi mencionado anteriormente, é entre políticas sociais universais e focalizadas. Um grupo de opositores afirma que as políticas focalizadas impediram a adoção de políticas universais, mas Piovesan (2018) discute essa posição, uma vez que, segundo a autora, nada impediria que fossem aplicadas de forma concomitante. Além disso, ressalta que as políticas universais vêm se mostrando ineficientes na redução das desigualdades (PIOVESAN, 2008), pois, quando adotadas as políticas universais, não se suprem as necessidades básicas de todos, sendo necessário que se adotem políticas públicas focalizadas para amenizar as desigualdades.

A terceira tensão apresentada é a de quem são os sujeitos beneficiados com as ações afirmativas, em que se tem a questão de classe social e etnia em conflito. Piovesan (2008) apresenta, nesse sentido, a complexa realidade brasileira e expõe *ipsis litteris*: “ora, a complexa realidade brasileira vê-se marcada por um alarmante quadro de exclusão social e discriminação como termos interligados a compor um ciclo vicioso, em que a exclusão implica discriminação e a discriminação implica exclusão” (PIOVESAN, 2008, p. 894). A falta de oportunidades é consequência

histórica que constitui um ciclo vicioso ao qual é difícil escapar e implica principalmente as classes sociais e etnias mais desfavorecidas, para as quais não se adotaram ações afirmativas.

A quarta tensão está relacionada à adoção de políticas públicas que implicam raça/etnia. Sobre essas políticas é frequente afirmarem que serviram para uma maior segregação. Piovesan (2008) combate essa perspectiva no sentido de estabelecer que estes termos foram utilizados para discriminação, razão por que, no momento, devem ser utilizados para a reparação necessária. Assim, é necessário que existam políticas públicas para amenizar as diferenças históricas de discriminação e falta de oportunidades.

A quinta tensão é sobre, especificamente, a política de cotas. Piovesan (2008) salienta que as cotas servem para se atingir o objetivo de pluralidade e diversidade que deveria estar presente nas instituições de ensino, as quais são hoje territórios predominantemente brancos. As políticas públicas precisam proporcionar, de forma justa, a mesma oportunidade para todos e, para cumprirem esse desígnio e atingirem seus objetivos, precisam adotar medidas que reparem ou pelo menos amenizem a injustiça social.

A noção de políticas públicas sofreu uma série de transformações e suas capacidades podem estar direcionadas para a instituição de políticas públicas voltadas para o respeito das necessidades humanas fundamentais e efetivação da justiça social. Apenas assim as políticas públicas poderão agir para alcançar o ideal de sociedade justa, de maneira a efetivar as demandas voltadas para as necessidades humanas fundamentais e colaborar com o processo de inclusão, garantindo o respeito aos direitos humanos (ZEIFERT; STURZA, 2019).

3 Revisão acerca das políticas públicas municipais na plataforma Lattes

Nesta seção pretende-se analisar, a partir de publicações sobre políticas públicas municipais, a sistemática do assunto, bem como entender o quanto há de desdobramento desta temática e, conseqüentemente, compreender qual a devida necessidade de exploração do tema. Com esta finalidade, apresenta-se, na sequência, a análise feita a partir da revisão bibliométrica da Plataforma Lattes.

Como apontado na introdução e visando responder aos questionamentos formulados, buscaram-se plataformas através das quais fosse possível observar os pesquisadores envolvidos em pesquisas sobre políticas públicas locais. Inicialmente optou-se por realizar uma pesquisa na Plataforma Lattes, utilizando os termos “política pública municipal” e “políticas públicas municipais”.

Em 1999, o CNPq lançou a Plataforma Lattes e por meio dela padronizou o Currículo Lattes como sendo o formulário de currículo a ser utilizados no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia e do próprio CNPq. Desde então, o Currículo Lattes foi implantado em países como Colômbia, Equador, Chile, Peru, Argentina, além de Portugal, Moçambique e há outros em que o projeto se encontra em processo de implantação.

Os termos de pesquisa empregados foram: “política pública municipal” e “políticas públicas municipais”. A pesquisa inicialmente utilizou esses termos para mapear o número de pesquisadores(as) que, em algum momento de sua carreira, publicaram algo sobre políticas públicas municipais.

Rastrearam-se os currículos que contivessem esses termos, considerando o período temporal mais antigo disponível na referida base, o dia 14 de março de 2020. Os dados referentes aos documentos encontrados pela pesquisa foram registrados em um arquivo de texto para análise de mapeamento e desempenho.

Preliminarmente, 390 currículos Lattes foram encontrados. Na sequência, as duas primeiras palavras-chave (“política pública municipal” e, no plural, “políticas públicas municipais”) foram combinadas com o termo “Santa Catarina”, resultando em 90 currículos de pesquisadores(as) com diferentes níveis de formação. A pesquisa inicialmente utilizou os termos supracitados para mapear o número de pesquisadores(as) que, em algum momento de sua carreira, publicaram algo sobre políticas públicas municipais. Na Figura 2 consta uma ilustração da Plataforma Lattes:

Figura 2 – Exemplificativo de pesquisa

Busca Avançada (por Assunto)

Construa uma consulta com:

todas essas palavras :

"Santa Catarina"

esta frase exata:

políticas públicas municipais

qualquer uma dessas palavras:

e nenhuma dessas palavras:

Nas bases

Doutores Demais pesquisadores (Mestres, Graduados, Estudantes, Técnicos, etc.)

Fonte: Imagem obtida na Plataforma Lattes, 2020.

A partir dos 90 currículos, na segunda etapa: (i) buscou-se identificar as palavras-chave previamente selecionadas nos currículos e então (ii) catalogou-se o nome do(a) pesquisador(a); o tipo da publicação (se é artigo, dissertação, tese, trabalho completo apresentado em congresso, resumo apresentado em congresso ou resumo expandido apresentado em congresso); local de publicação (se em periódicos científicos, bibliotecas digitais ou anais de eventos).

Em seguida, foram identificados 23 currículos em que constavam as palavras-chave antes pesquisadas e em que o(a) pesquisador(a) era autor(a) ou coautor(a) de trabalhos científicos. Entretanto, dentre os 23 currículos, selecionaram-se somente 13 obras – que estavam disponíveis na internet à época da coleta de dados – de 14 pesquisadores(as) que já haviam sido identificados(as) anteriormente. Quanto à formação destes(as) 14 autores(as), uma era graduanda, um era mestre e 12 eram doutores(as). Dos trabalhos científicos, quatro foram publicados em anais de eventos, quatro eram artigos publicados em periódicos científicos, dois constituíam capítulos de livros, uma tese de doutorado e um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), como pode ser visualizado no quadro, a seguir.

Quadro 2 – Pesquisadores(as) e trabalhos identificados na Plataforma Lattes

(continua)

NOME ⁸	TÍTULO DO TRABALHO	TIPO DE PUBLICAÇÃO	ANO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO
Clarissa Flôr	Plano de ação Florianópolis sustentável e as políticas públicas municipais: Análise das ações no cumprimento de objetivos	TCC	2018	Repositório UFSC

⁸ Os(as) pesquisadores(as) apresentados(as) no quadro são os identificados com base nos filtros aplicados, contudo alguns dos trabalhos são feitos em coautoria.

(conclusão)

NOME⁸	TÍTULO DO TRABALHO	TIPO DE PUBLICAÇÃO	ANO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO
Verena Wiggers	A gestão das políticas públicas municipais: uma análise das propostas pedagógicas	Anais	2006	ANPED
Maritânia Minuscoli	Políticas públicas municipais de educação infantil: um estudo sobre o atendimento na faixa etária de zero a três anos - mais impasses do que possibilidades?	Dissertação	2016	Banco de Teses e Dissertações
Luciane Kantorski	Democracia e conquista: saúde mental como política pública municipal	Artigo	2015	Physis UERJ
Odimar Lorenset e Graziela Pereira	As contribuições da política pública municipal de Palhoça - SC no âmbito do desenvolvimento dos profissionais da educação	Artigo	2017	Revista Educacional Interdisciplinar
Luciane Bordignon	Permanência, continuidade e ressignificação na política pública educacional municipal: um estudo de caso	Dissertação	2008	Universidade de Passo Fundo
Benilson Borinelli	Avanços e limites da política pública de economia solidária: um estudo do processo de incubagem de empreendimentos do Programa Municipal de Economia Solidária de Londrina (Pr)	Anais	2011	XXXV Encontro da ANPAD
Cláudia Rech	Avaliação da aplicabilidade e contribuição do plano diretor como instrumento de política pública municipal: o caso do espaço urbano de Belo Horizonte sob a ótica da gestão ambiental	Artigo	2012	Parlatorium
Soraya Côrtes	Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities	Capítulo de Livro	2007	Desigualdades Socioespaciais em Porto Alegre
Ednaldo Michellon	Avaliação do investimento em políticas públicas municipais e seus impactos: o caso de Munhoz de Mello/PR	Anais	2013	51º Congresso da SOBER
Elen Castanheira	Políticas públicas municipais de saúde: fortalecendo a democracia em pequenos municípios brasileiros	Artigo	2014	Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Henrique Kujawa	Políticas públicas no Brasil: uma leitura da relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos de políticas públicas municipais	Anais	2014	VIII Mostra de Inic. Científica e Ext. Comunitária
Paulo Brene	Ensaio sobre o uso da matriz insumo-produto como ferramenta de políticas públicas municipais	Tese	2013	UFPR
Daniel Massimino	Políticas públicas municipais e sustentabilidade: isto também é interesse local	Capítulo de Livro	2015	Direitos sociais e políticas públicas

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Como apresentado no Quadro 2, os trabalhos identificados na Plataforma Lattes como “políticas públicas municipais”, versam sobre as áreas de educação, mais especificamente educação básica, ou seja, não houve nenhum trabalho especificamente sobre a educação superior, revelando a carência de estudos sobre políticas públicas municipais para esse nível educacional registrados nos currículos da Plataforma Lattes. Outra área contemplada pelos trabalhos observados foi a administração, sobre a gerência destas políticas; a área de saúde como política municipal também foi abordada, além de sustentabilidade e a questão urbana.

Cabe salientar que a pesquisa buscou trabalhos que versavam exclusivamente sobre políticas formuladas, implementadas e executadas em sua integralidade por municípios. Desta forma, políticas nacionais e estaduais estudadas com *locus* em municípios não foram categorizadas. Mais do que identificar os(as) pesquisadores(as) brasileiros que trabalham com políticas públicas municipais, faz-se necessário conhecer um pouco mais sobre o teor dessas obras. Nesse sentido, ainda que rapidamente, apresenta-se cada uma dessas obras, destacando-se os seus objetivos e os principais resultados alcançados.

O TCC de Flôr (2018) é uma análise sobre o plano de desenvolvimento sustentável em Florianópolis. Investigou a implantação desse plano e avaliou quantas metas haviam saído do projeto, utilizando-se do arcabouço teórico voltado à administração pública, administração municipal, políticas públicas e sustentabilidade. Ao final, a autora concluiu que não houve implementação das propostas do Plano Diretor e que as principais dificuldades para a implementação ocorreram devido às mudanças de governo e à falta de continuidade dos compromissos assumidos em gestões passadas (FLÔR, 2018).

O trabalho de Wiggers (2006) versa sobre os planos pedagógicos dos municípios de Santa Catarina (SC). É um trabalho que se atém à metodologia aplicada, descrevendo como foi feita a aplicação de questionários e o processo que envolve. Também explicita outras pesquisas que desenvolveu durante a carreira acadêmica, mas o questionário em si que foi aplicado não é descrito nesse trabalho. Diversas observações foram feitas em seu estudo, dentre elas a questão da descentralização de alguns aspectos da educação brasileira que possibilitam um contexto inovador e que, ao mesmo tempo, podem servir de recuo na universalização das políticas educacionais. Wiggers (2006) apresenta, como um dos resultados desse processo metodológico, a surpresa dos entrevistados ao receberem uma resposta e a exposição da pesquisa após ter sido findada, uma vez que, segundo alegaram, normalmente participam de pesquisas, mas não recebem informações sobre os seus resultados.

A tese de Minuscoli (2016) foi sobre a educação básica, especialmente sobre a educação de crianças de zero a três anos, um estudo de caso no município de Concórdia, em SC. O autor observou o histórico de políticas públicas educacionais voltadas a crianças nessa faixa etária, bem como a legislação que permeou tais políticas. Ao fim de seu estudo, menciona que, embora existam avanços assistenciais e educativos importantes, evidenciados em longo prazo, ainda existem muitas dificuldades nas políticas públicas relacionadas à disponibilidade de vagas em instituições infantis, principalmente para bebês e crianças de zero a três anos. Sendo assim, o autor conclui que ainda se faz necessário o desenvolvimento e planejamento de ações mais efetivas que superem os desafios políticos, sociais e econômicos presentes em nosso país.

O trabalho, identificado na revisão como Kantorski (2015), foi desenvolvido em coautoria com Felippon e Saeki (2015). Os autores, no artigo intitulado “Democracia e conquista: Saúde Mental como política pública municipal”, relatam pesquisa sobre a reforma psiquiátrica brasileira e a Lei Municipal de Saúde Mental do município de Alegrete, no Rio Grande do Sul (RS) e sobre como essa lei é importante para assegurar direitos fundamentais. O autor e os coautores concluem que os manicômios demonstraram, ao longo de anos, sua completa incapacidade de

reabilitar socialmente os indivíduos, de normatizá-los, produzindo a necessária contestação, que foi materializada pela Reforma Psiquiátrica.

Lorenset e Pereira (2017) apareceram ambos na revisão sistemática, por meio do mesmo trabalho, desenvolvido em coautoria com Francisco e dos Santos (2017). Eles buscaram identificar a participação da política pública local desenvolvida pela cidade de Palhoça, em SC, na formação docente e os reflexos dessa formação na educação básica. Por meio das análises realizadas a partir de entrevistas, os autores consideraram que existe uma urgência relacionada às políticas públicas educacionais do município.

A dissertação de mestrado de Bordignon (2008) foi desenvolvida com base em uma política pública municipal, voltada para o ensino básico. Ao fim de sua pesquisa, o autor diz acreditar ser possível a elaboração e efetivação de uma política pública educacional que transponha a gestão administrativa, superando o plano governamental e garantindo a independência de seus pares.

Borinelli, Ferreira, Pereira, Gonçalves e Dutra (2011), em trabalho identificado por meio do currículo Lattes de Borinelli, publicaram um estudo sobre a Política Municipal de Economia Solidária do Município de Londrina, no Paraná (PR) e a eficácia das incubadoras para o desenvolvimento da autonomia das cooperativas. Para os autores, a maior parte dos desafios pessoais e institucionais encontrados é formada de embates não apenas tecnológicos, mercadológicos ou corporativos, mas políticos e ideológicos.

O trabalho de Oliveira, Baia e Rech (2013), identificado por Rech na revisão sistemática, é um trabalho que teve como objetivo observar o plano diretor do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais (MG) e sua participação na efetivação do plano de gestão ambiental, utilizando como temática a sustentabilidade. Os autores puderam concluir que o Plano Diretor de Belo Horizonte necessita de um monitoramento contínuo e que, por exemplo, a questão habitacional tem potencial para se tornar um problema.

Observa-se, então, uma gama de trabalhos científicos registrados na Plataforma Lattes sobre o tema em questão, equalizando essa temática tão importante que são as políticas públicas. Dentre estes trabalhos analisados, os autores frisam a importância de haver o desenvolvimento e o aprimoramento das políticas públicas educacionais, enfatizando que, assim, consequentemente as ações serão mais efetivas e contribuirão para o crescimento do país, além de beneficiar a população.

Considerações finais

Inicialmente, este trabalho trouxe considerações sobre os conceitos de políticas públicas, políticas sociais e ações afirmativas. O ciclo de análise também foi apresentado, com o objetivo de traçar considerações iniciais para se pensar uma política pública, uma vez que está relacionado ao Grupo de Estudo em Universidade (GEU) e às pesquisas que estão e serão desenvolvidas por seus integrantes. As políticas públicas podem garantir o bem-estar e o desenvolvimento dos cidadãos, em especial as políticas públicas voltadas ao acesso ao ensino superior, bem como suas ações afirmativas para a correção das desigualdades históricas, como a política de cotas, contribuindo para proporcionar uma sociedade mais justa e com mais oportunidades.

Com este trabalho buscou-se analisar as revisões bibliométricas sobre as políticas públicas municipais, porém encontraram-se poucos trabalhos a respeito e, relacionados à educação superior, nenhum. Percebe-se, portanto, que há duas questões sobre as quais refletir: a falta de exploração do assunto, bem como a existência de pequena expressão das ações municipais para o acesso ao ensino superior. Os trabalhos identificados como políticas públicas municipais contemplavam as áreas de administração, versavam sobre a gerência dessas políticas; abordavam também a área de saúde como política municipal, além de sustentabilidade e questão urbana.

Apesar de serem escassos os estudos relacionados a políticas públicas voltadas à educação superior, podemos considerar, com base nos trabalhos de cientistas brasileiros citados neste artigo, que existe uma urgência de ações mais efetivas em todos os níveis da educação, desde a básica até a educação superior. Entende-se, também, que as políticas públicas municipais estão pouco voltadas à educação superior. Sabe-se que há uma divisão de poderes e recursos entre as gestões municipais, estaduais e federais, porém é de extrema importância este olhar na gestão municipal, pois a falta de incentivos pode prejudicar o desenvolvimento do município, que não necessariamente este precisa desembolsar recursos, mas precisa estar atento a ações que promovam e incentivem a vinda de universidades e investimentos locais em sua área.

Na coleta de dados para este artigo não se levou em consideração produções técnicas, orientações, palestras e consultorias, sendo essa uma sugestão de inclusão em futuras pesquisas, no que diz respeito à Plataforma Lattes. Outra sugestão para futuras pesquisas está ligada ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e à Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Notou-se que, nas pesquisas apresentadas na Plataforma Lattes, as áreas de estudos identificadas tinham como objetivo a garantia de direitos fundamentais, como educação, saúde, meio ambiente, urbanização. O estudo, então, de políticas públicas no âmbito municipal tem importância, uma vez que estão ligadas à competência constitucional do ente em questão. Assim, como se desenvolvem pesquisas em âmbito nacional e estadual, é importante a observação das políticas que estão sendo criadas e mantidas nos municípios.

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que outorgou bolsa de mestrado para a segunda e a terceira autora: ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), pela concessão de três bolsas de iniciação científica para os(as) autores(as) que estão na graduação e de uma bolsa de iniciação científica júnior para o autor que está no ensino médio; e à Rede GEU, pelo apoio na realização da pesquisa. Este artigo foi finalizado durante a realização de estágio no exterior como Professor Visitante da primeira autora, sob a égide do Programa Institucional de Capacitação Docente da UNESCO, junto a University of Florida (UF). Logo, os agradecimentos se estendem também à UNESCO, pela prerrogativa de afastamento remunerado e ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS), pelo incondicional apoio nesta experiência que lhe potencializará a internacionalização.

Abstract: Public policies are developed to be implemented at national, state and municipal levels. Therefore, it is also the responsibility of the municipalities to create public and social policies. One of the objectives of the article is to investigate which types of municipal public policies are the main preference for analysis by Brazilian scientists. The purpose is to measure which subjects

appear more frequently in the studies and verify if this is a possible reflection of the public policies made in the municipal space.

Keywords: Public policies; social policies; socioeconomic development

Referências

- BARBOSA, G.; BARRETTO, L.; GIANEZINI, K. Pesquisa sistemática acerca de políticas públicas e ensino superior na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (1978/2016). *In: Anais... I Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas*, 2016, Criciúma. Anais da I Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas, 2016a.
- BARRETTO, L.; BARBOSA, G.; GIANEZINI, K. Conceitos, definições e constatações: estudo sobre as políticas públicas e as ações afirmativas na educação superior. *In: Anais... VII Semana de Ciência e Tecnologia*, 2016, Criciúma. Anais da VII Semana de Ciência e Tecnologia. Criciúma: UNESCO, 2016b.
- BARRETTO, L.; BARBOSA, G.; GIANEZINI, K. Estudo das políticas públicas e ações afirmativas na educação superior. *In: Anais... XII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação (SEPesq) e XVIII Jornada de Iniciação Científica*,

- 2016, Porto Alegre. Anais XII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação (SEPesq) e XVIII Jornada de Iniciação Científica, 2016c.
- BARRETTO, L.; BARBOSA, G.; GIANEZINI, K. Políticas públicas e ações afirmativas: diferença entre programas governamentais. In: *Anais... II Congresso Ibero-Americano de Humanidades, Ciências e Educação: Políticas de Formação nos Países Ibero-Americanos*, 2016, Criciúma. Anais do II Congresso Ibero-Americano de Humanidades, Ciências e Educação: Políticas de Formação nos Países Ibero-Americanos, p. 779-781, 2016d.
- BARRETTO, L.; BARBOSA, G.; GIANEZINI, K. Políticas públicas e ensino superior: revisão sistemática no Banco de Teses da Capes (2011-2012). In: *Anais... VII Semana de Ciência e Tecnologia*, 2016, Criciúma. Anais da VII Semana de Ciência e Tecnologia. Criciúma: UNESC, 2016e.
- BIZELLI, J. L.; BIZELLI, S. S. K.; CASTANHEIRA, E. R. L. Políticas públicas municipais de saúde: fortalecendo a democracia local em pequenos municípios brasileiros. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, v. 9, p. 149-171, 2014.
- BORDIGNON, L. S. *Permanência, continuidade e resignificação na política pública educacional municipal: um estudo de caso*. 2008. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2008.
- BORINELLI, B.; GONÇALVES, D. M.; DUTRA, I. S., LUZIO DOS SANTOS, L. M.; FERREIRA, T. E. S. Avanços e limites da política pública de economia solidária: um estudo do processo de incubagem de empreendimentos do programa municipal de economia solidária de Londrina – Paraná. In: *Anais... Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD*. Rio de Janeiro, 2011.
- BRENE, P. R. A. *Ensaio sobre o uso da matriz insumo-produto como ferramenta de políticas públicas municipais*. 2013. 106 f. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- BUCCI, M. P. D. et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Pólis: 2001.
- CALDAS, R. W. (Coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.
- CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização e movimento popular e policy communities. In: *Anais... 26º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Caxambu, 2002.
- CROCETTA, B. B.; GIANEZINI, K.; FRANCO, M. E. D. P.; GROSS, J. O Estado somos nós! Uma análise da importância do cidadão na tomada de decisões e na conquista de direitos. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 32, p. 4, out./dez. 2016.
- DUARTE, A. C. *A Constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, abr. 2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 23 jul. 2020.
- EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- FERES JUNIOR, J.; DAFLON, V. T. Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre retórica acadêmica. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 40, p. 92-123, set./dez. 2015.
- FILIPPON, J. G.; KANTORSKI, L. P.; SAEKI, T. Democracia e conquista: Saúde Mental como política pública municipal. *Physis - Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 187-208. jan./mar. 2015.
- FLÔR, C. S. *Plano de Ação Florianópolis Sustentável e as Políticas Públicas Municipais: análise das ações no cumprimento de objetivos*. 2018. 77 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.
- FRANÇA, M. G. L. Ações afirmativas e o princípio da igualdade: cotas para negros em universidades públicas. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 15, p. 13-39, fev. 2013.
- FREY, K. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2000.
- GIANEZINI, K. *Educação e sociedade: a expansão do ensino superior jurídico e o acesso de minorias étnicas*. 2014. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- GIANEZINI, K. Public Policies and Affirmative Actions in Higher Education: a Brazilian contemporary experience. *American International Journal of Contemporary Research*, v. 4, n. 8, p. 92-99, ago. 2014.
- GIANEZINI, K. et al. A educação superior em Santa Catarina: expansão, interiorização e políticas públicas. *DI@ LOGUS*, Cruz Alta, v. 7, n. 2, p. 5-27, maio/ago. 2018.
- GIANEZINI, K. et al. A formação da carreira científica no âmbito de grupos de pesquisa: percepções e práticas de iniciação científica em um curso de direito. *Holos* (Natal. Online), v. 32, n. 4, p. 339-351, set. 2016.
- GIANEZINI, K. et al. Políticas públicas municipais: políticas sociais, ações afirmativas e uma revisão na Plataforma Lattes. In: *Anais... XI Semana de Ciência e Tecnologia da UNESC*, 2020.
- GIANEZINI, K. et al. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas da UFMA*, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.
- HOFLING, E. de M. Estado e políticas públicas sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.
- KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, dez. 2006.

- KUJAWA, H.; PIES, M. Políticas públicas no Brasil: Uma leitura da relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos de políticas públicas municipais. In: *Anais... VIII Mostra de Iniciação Científica e Extensão Comunitária e VII Mostra de Pesquisa de Pós-Graduação da IMED*. Passo Fundo, 2014.
- LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*. v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.
- MINUSCOLI, M. F. *Políticas municipais de educação infantil: um estudo sobre o atendimento na faixa etária de zero a três anos – mais impasses do que possibilidades?* 2016. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2016.
- MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.
- MONTEIRO, J. V. O processo decisório de política. In: SARAVIA, E.; FERNANDES, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.
- OLIVEIRA, D. S.; BAIA, J. P.; RECH, C. M. C. B. Avaliação da aplicabilidade e contribuição do plano diretor como instrumento de política pública municipal: o caso do espaço urbano de Belo Horizonte (MG) sob a ótica da gestão ambiental. *Parlatorium*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2012.
- RAEDER, S. T. O ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.
- RUA, M. das G.; ROMANINI, R. *Para aprender políticas públicas*. Unidade IV – Tipologia e Tipos de políticas públicas, 2014.
- RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Programa de apoio à gerência social no Brasil – BID, 1997.
- SANTOS, S. dos; FRANCISCO, M. P.; RAUPP, G.; LORENSET, O. As contribuições da política pública municipal de Palhoça - SC no âmbito do desenvolvimento dos profissionais da educação. *REDIN - Revista Educacional Interdisciplinar*, Rio Grande do Sul, v. 6, n. 1, p. 1-12, out. 2017.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- SERATO, C. D.; MICHELLON, E.; SCHIER, L. Avaliação do investimento em políticas públicas municipais e seus impactos: o caso de Munhoz de Mello/PR. In: *Anais... 51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER*, 2013, Belém. Brasília: SOBER, 2013. v. 1.
- SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista AATR-BA*, Salvador, p. 1-11, 2002.
- VIANNA, M. L.W. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. IE/UFRJ, 2002. Disponível em: <http://antigo.ensp.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.
- WESTRUP, M. P. R.; GIANEZINI, K. Premissas sobre universidade, políticas públicas e a teoria dos campos. *Humanidades & Inovação*, v. 5, n. 8, p. 100-111, 2018.
- WIGGERS, V. A gestão das políticas públicas municipais: uma análise das propostas pedagógicas. In: *Anais... 29ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd*, 2006, Caxambú-MG. Educação, Cultura e Conhecimento na Contemporaneidade: Desafios e Compromissos, 2006.
- ZAGURSKI, A. T. S.; MASSIMINO, D. M. Políticas públicas municipais e sustentabilidade: isto também é interesse local. In: VASCONCELOS, A. G. de; SILVEIRA, S. S. da; XIMENES, J. M. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas I*. Florianópolis: CONPEDI/ UFMG/ FUMEC/ ESDHC, 2015.
- ZEIFERT, A. P. B.; STURZA, J. M. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 114-126, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia Manique; MANGILI, Aline Cardoso; MACHADO, Marcos Soares; BITENCOURT, Augusto; VITORINO, Tainá dos Santos; MONTEIRO, Nando Casagrande. Políticas públicas municipais: uma revisão na Plataforma Lattes. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 31-47, jul./dez. 2020.

Controle Social, Tribunais de Contas e Jurimetria: um estudo sobre as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União

Gilson Piqueras Garcia

Formado em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia dos Materiais pela UNESP. Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Especialista em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e em Saneamento Ambiental. Doutorado em andamento em Educação pela Universidade de Sorocaba. Auditor de Controle Externo, Coordenador Técnico e Professor de Pós-Graduação da Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Resumo: O tema deste artigo é o Controle Social que se realiza através dos Tribunais de Contas. O objeto são as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União (TCU). As perguntas que este estudo pretende responder são: Como se distribuem as decisões do TCU em relação ao ano de processo, ano do julgado, duração do processo, relator e atuação do Ministério Público? Como estas variáveis independentes explicam as decisões? O objetivo da pesquisa é descrever e explicar os julgados das denúncias apresentadas ao TCU. A pesquisa se justifica na medida em que o estudo da aplicação da lei contribui para o aperfeiçoamento legislativo e o planejamento das auditorias dos Tribunais de Contas através de matrizes de

risco baseadas em evidências. Trata-se de uma pesquisa quantitativa que utiliza a Jurimetria, a Estatística aplicada ao Direito, através de técnica documental na sessão de jurisprudência do TCU. Apresenta como resultados descrições e um modelo explicativo.

Palavras-chave: Controle social; tribunais de contas; jurimetria; denúncias; Tribunal de Contas da União

Sumário: Introdução – **1** Referencial teórico – **2** Aspectos metodológicos – **3** Análise dos resultados – **4** Regressão Logística (Modelo Explicativo) – Considerações finais – Referências

Introdução

No moderno estado democrático de direito, o controle social passou a ter um papel fundamental, na medida em que amplia o repertório de controles sobre a administração pública (MILESKI, 2005). O controle social está intimamente ligado à participação popular e à transparência. O controle social diminui a distância entre sociedade e Estado. A transparência permite a efetividade da participação popular e induz os administradores a terem um comportamento mais responsável em relação às políticas públicas e fiscais. O Quadro 1 mostra as diferentes formas de controle da administração pública.

Quadro 1 – Formas de controle da administração pública

Tipo	Poder executor	Tempestividade	Aspectos	Exercício
Interno Externo	Executivo Legislativo Judiciário	Prévio Concomitante <i>A Posteriori</i>	Legalidade Mérito	Administração Tribunal de Contas Judiciário Ministério Público

Fonte: Do autor, adaptado de Mileski (2005).

Não obstante, o controle social não tem sido amplamente praticado, possivelmente pela falta de uma organização adequada. A organização social é fruto de um aumento da participação popular, necessária para o fortalecimento da democracia participativa. Isto é necessário para o cidadão passar de uma atitude passiva para ativa, aumentando assim a efetividade do controle social. Brito (1993) entende o controle social como uma forma de exercício dos direitos de

liberdade e cidadania e uma expressão de direito público subjetivo, e não uma expressão de poder político. Enquanto a participação popular seria uma expressão de poder político. A Constituição de 1988 tem uma série de dispositivos que preveem o controle social e deu origem a uma legislação que o normatiza. O Quadro 2 apresenta o controle social dentro da lei de licitações e contratos administrativos:

Quadro 2 – Controle social dentro da lei de licitações e contratos

Artigo	Controle social
7º §8º	Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.
15 §6º	Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.
41 §1º	Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei...
63	É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada...
113 §1º	Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei...

Fonte: BRASIL, 1993.

Neste estudo quantitativo, utiliza-se a Jurimetria, a estatística aplicada ao direito. Trata-se de uma métrica do Judiciário. O seu objetivo é obter uma compreensão funcional dos acontecimentos sociais e, a partir daí, oferecer soluções para o embasamento de uma decisão judicial. De modo complementar, também verifica o impacto que as decisões judiciais causam na sociedade – tudo isso para buscar um paradigma jurídico íntegro e imparcial que traduza a realidade social.

Através da estatística descritiva, ou análise exploratória de dados, pretende-se na pesquisa realizada mostrar as distribuições das diversas variáveis dos processos (ano de abertura do processo, ano do julgado, duração do processo, relator e atuação do Ministério Público). Almeja-se ainda, através da Regressão Logística, construir um modelo explicativo, onde as relações de causa e efeito entre as variáveis do processo e a decisão são estudadas. Luvizotto e Garcia (2020a, 2020b) apresentam uma série de aplicações da Jurimetria no Brasil. Garcia (2020) utilizou a Jurimetria para estudar a aplicação da lei de responsabilidade fiscal pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

1 Referencial teórico

A Constituição Federal de 1988 (CF) contempla o controle social a ser exercido pelos Tribunais de Contas no parágrafo segundo do artigo 74: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (BRASIL, 1988). O controle social pode ser exercido através dos Tribunais de Contas por meio de denúncias e representações. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) trata das denúncias no seu artigo 234, onde reproduz o texto do artigo 74 da CF.

Os Tribunais de Contas podem fomentar o controle social, por exemplo, através de auditorias sobre a transparência da administração pública ou através das ouvidorias, para onde denúncias da sociedade podem ser encaminhadas, sem serem autuadas, permitindo-se inclusive o anonimato. Pítsica (2011) analisa as relações entre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e

o controle social, contextualizando constitucionalmente as duas formas de controle, e concluindo pela necessidade de atuação conjunta, para o qual seria necessário o resgate da cidadania ativa.

Carvalho (2003) fez um estudo sobre as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCMBA). Foram analisadas 10 denúncias contra 5 municípios do interior da Bahia, entre os anos de 1996 e 2000; 40% das denúncias não foram conhecidas, 20% foram julgadas improcedentes e 40% foram julgadas procedentes. As denúncias autuadas nos Tribunais de Contas não são conhecidas quando os requisitos de admissibilidade não são cumpridos. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) trata dos requisitos de admissibilidade das denúncias no seu artigo 235:

Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante (BRASIL, 2011, p. 50).

Azevedo (2015) fez uma pesquisa quantitativa analisando a evolução das denúncias autuadas e julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) entre 2009 e 2014. A Tabela 1 mostra os processos e denúncias autuadas no período.

Tabela 1 – Processos e denúncias autuados no TCMG entre 2009 e 2014

Ano	Processos autuados	Denúncias autuadas	Denúncias/Processos
2009	41.597	275	0,66%
2010	26.670	252	0,94%
2011	24.025	368	1,53%
2012	23.327	464	1,99%
2013	25.441	410	1,61%
2014	32.719	522	1,60%

Fonte: AZEVEDO, 2015, p. 79.

Na Tabela 1 pode se observar que o número de denúncias autuadas tem um crescimento mais acentuado que o número de processos, tendo como consequência um aumento da proporção das denúncias em relação ao total de processos autuados. A Tabela 2 apresenta os processos e denúncias julgados no período estudado.

Tabela 2 – Processos e denúncias julgados no TCMG entre 2009 e 2014

Ano	Processos deliberados	Denúncias deliberadas	Denúncias/Processos
2009	8.862	232	2,62%
2010	12.431	256	2,06%
2011	11.000	240	2,18%
2012	24.523	528	2,15%
2013	41.697	625	1,50%
2014	42.388	597	1,41%

Fonte: AZEVEDO, 2015, p. 82.

Na Tabela 2 observa-se uma tendência contrária. O crescimento do número total de processos deliberados é mais acentuado que o de denúncias, o que leva a uma redução da proporção de julgados de denúncias em relação ao total de processos. Os autores concluem afirmando que o grande crescimento das denúncias autuadas e deliberadas é uma evidência do aumento significativo no período do controle social através do TCEMG.

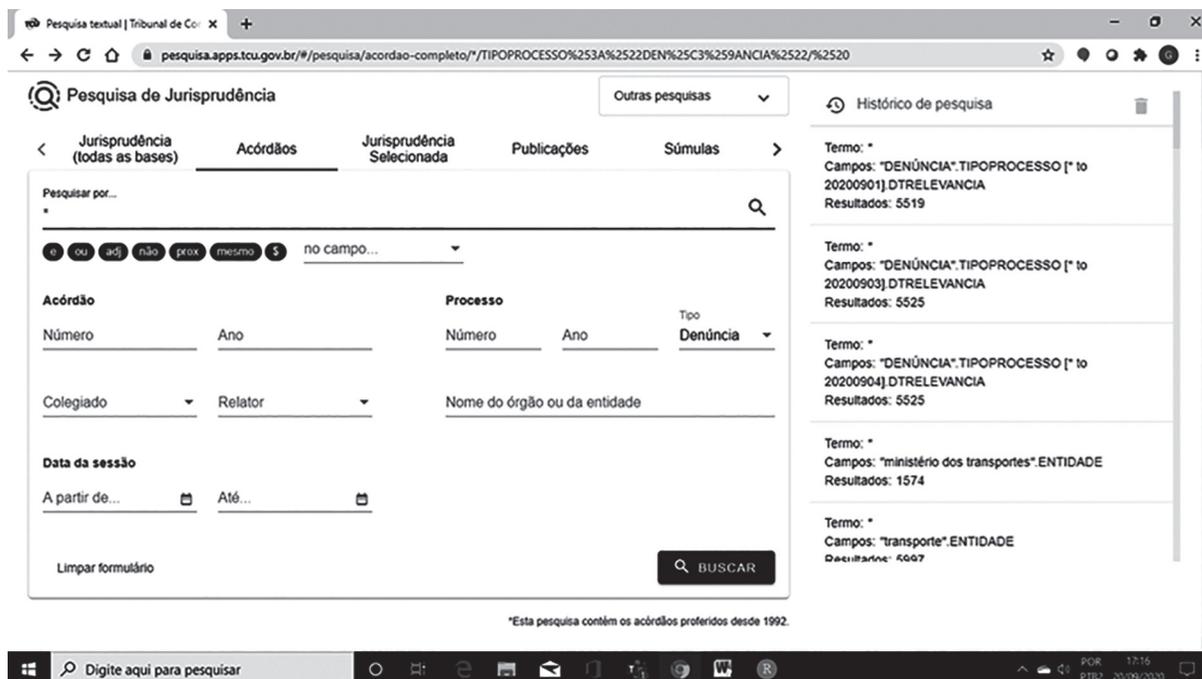
Serra e Carneiro (2012) pesquisaram o controle social junto aos controles internos e externos na União e nos estados com base na legislação orgânica e regimental do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados. Os autores mostram que todos os tribunais tinham previsão de recebimento de denúncias em suas leis orgânicas e regimentos internos, mas nem todos possuíam ouvidorias. Argumentam que apesar de as denúncias através da ouvidoria terem menos requisitos de admissibilidade, não necessitando ser autuadas e permitindo o anonimato, sua apuração era menos célere que as denúncias apresentadas no formato tradicional, que tem mais requisitos de admissibilidade.

Magalhães Filho (2010) analisa o tratamento das denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas. Explica que o Supremo Federal de Justiça (STF) vedou o anonimato nas denúncias autuadas, mas permitiu, em outra decisão, que os Tribunais de Contas instaurassem processos *ex officio* a partir de denúncia anônimas, por exemplo feitas através das ouvidorias, em nome da supremacia do interesse público.

2 Aspectos metodológicos

A presente pesquisa é um estudo quantitativo que utiliza técnica de pesquisa documental com base na Jurimetria, que é a estatística aplicada ao direito. Foram pesquisados, na seção de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU, acórdãos de processos do tipo denúncia, até a sessão 26 de agosto de 2020, conforme Figura 1.

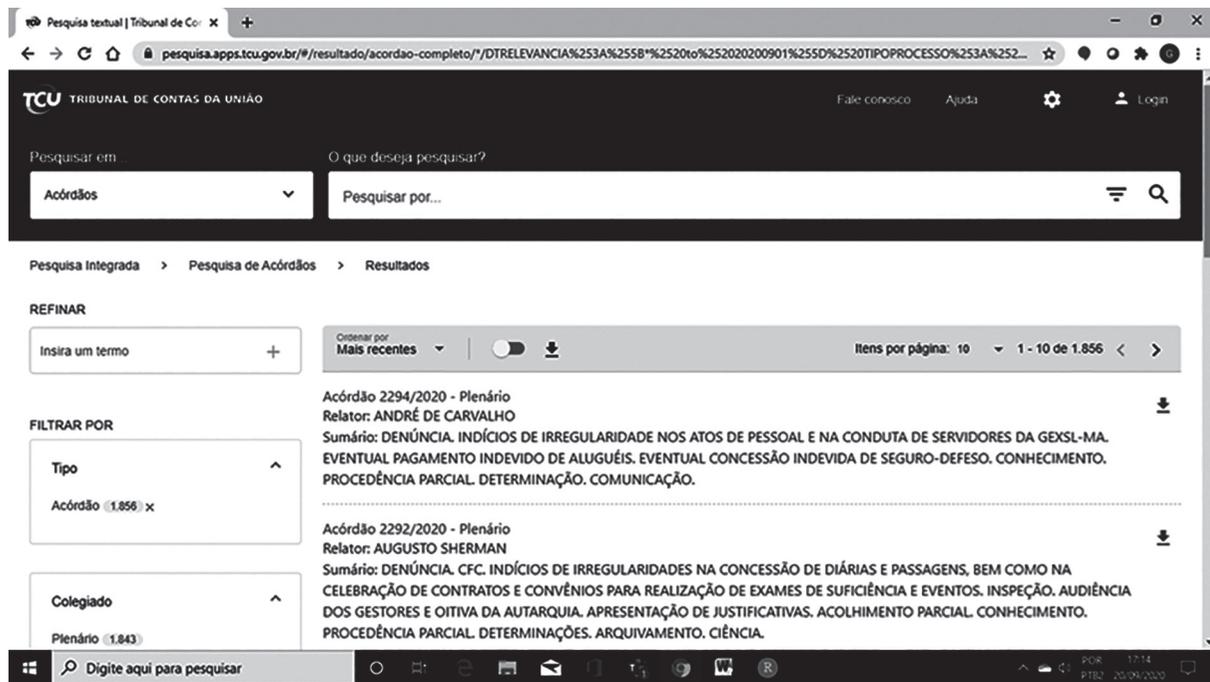
Figura 1 – Pesquisa de Jurisprudência TCU



Fonte: BRASIL, 2020.

A pesquisa resultou em 1.856 acórdãos, conforme Figura 2.

Figura 2 – Resultado da busca de acórdãos sobre processos do tipo denúncia no TCU



Fonte: BRASIL, 2020.

3 Análise dos resultados

No resultado da busca foram aplicados vários filtros, utilizando o *software* estatístico R versão 4.0.0. Foi aplicado um primeiro filtro, no conjunto inicial de 1.856 julgados, separando-se apenas os processos que continham no sumário uma decisão pela procedência ou improcedência, resultando num grupo de 677 acórdãos. Neste conjunto foi aplicado um segundo filtro, retirando-se os acórdãos relativos a recursos (pedidos de reexame, agravos de instrumento e embargos de declaração), chegando-se a um novo lote de 591 julgados a ser analisado.

A Tabela 3 apresenta as frequências de decisões pela procedência ou improcedência das denúncias em processos do TCU resultantes da busca.

Tabela 3 – Decisões sobre denúncias

Decisão	Frequência	Percentual
Improcedente	148	25,0
Procedente	443	75,0
Total	591	100,0

Fonte: Do autor.

A Tabela 4 mostra a frequência de decisões por ano de abertura do processo.

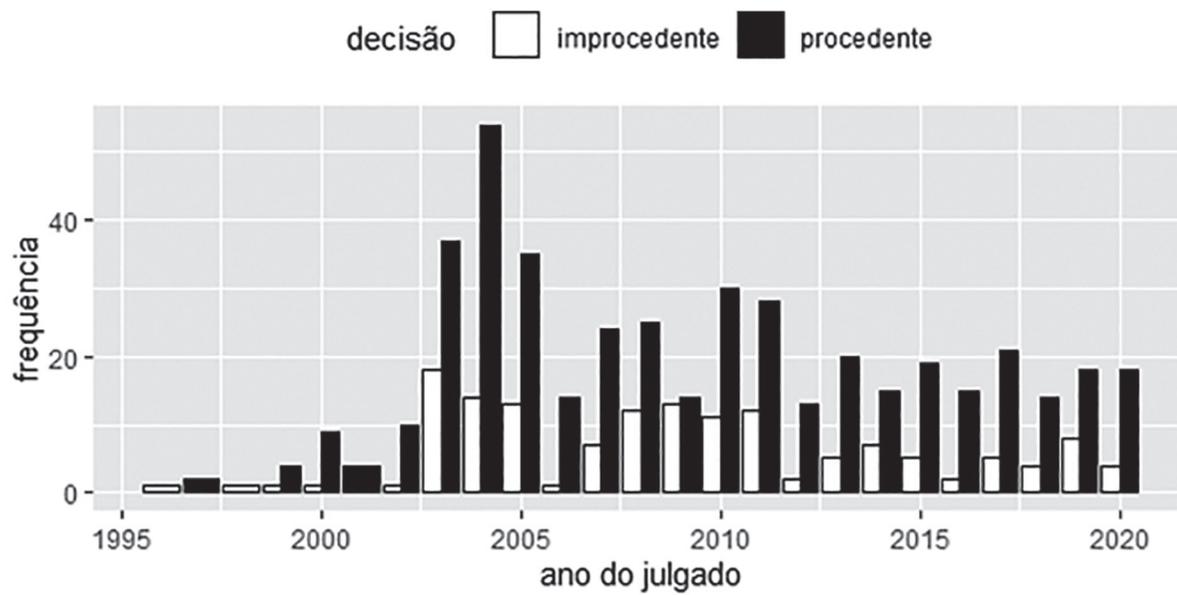
Tabela 4 – Ano de abertura do processo

Ano de abertura do processo	Frequência
1991	1
1994	3
1995	2
1996	3
1997	8
1998	9
1999	12
2000	19
2001	33
2002	39
2003	55
2004	39
2005	32
2006	37
2007	32
2008	31
2009	31
2010	27
2011	29
2012	10
2013	22
2014	22
2015	22
2016	24
2017	18
2018	13
2019	14
2020	4

Fonte: Do autor.

O Gráfico 1 mostra as frequências das decisões pela procedência por ano de abertura do processo. Pode-se observar a existência de um pico de processos abertos no ano de 2003.

Gráfico 1 – Ano de abertura do processo



Fonte: Do autor.

A Tabela 5 mostra a frequência de decisões por ano de julgado.

Tabela 5 – Ano de julgado

(continua)

Ano do julgado	Frequência
1996	1
1997	2
1998	1
1999	5
2000	10
2001	4
2002	11
2003	55
2004	68
2005	48
2006	15
2007	31
2008	37
2009	27
2010	41
2011	40
2012	15
2013	25
2014	22

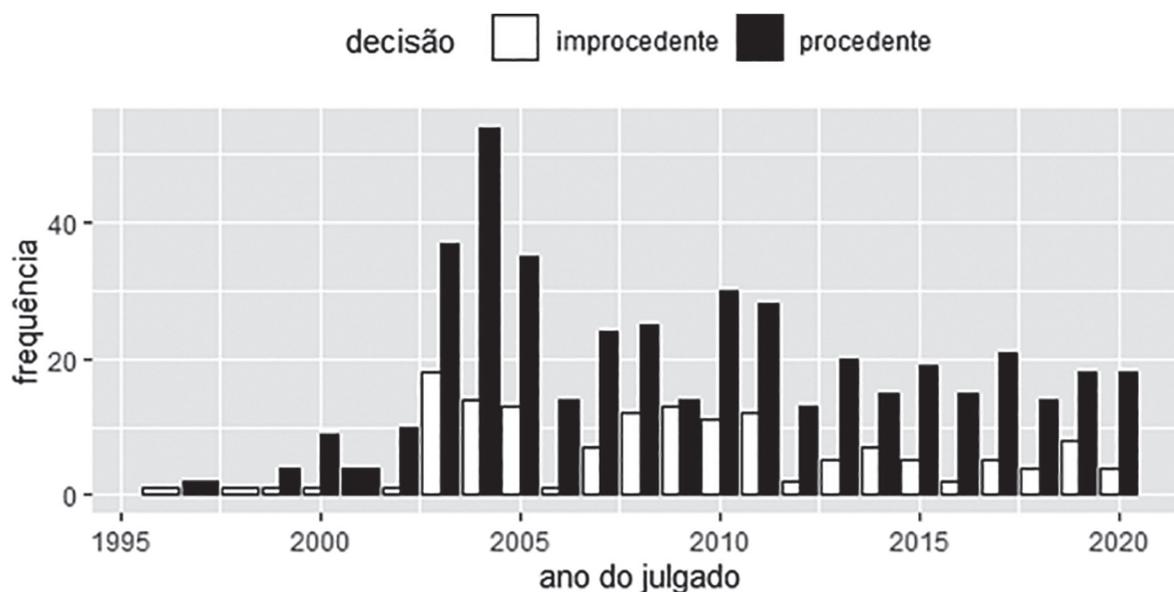
(conclusão)

Ano do julgado	Frequência
2015	24
2016	17
2017	26
2018	18
2019	26
2020	22

Fonte: Do autor.

O Gráfico 2 descreve a frequência de decisões por ano do julgado. Nota-se um pico no ano de 2004, um ano após o pico do Gráfico 1, de ano de abertura do processo.

Gráfico 2 – Ano do julgado



Fonte: Do autor.

A Tabela 6 apresenta as frequências por duração do processo em anos. Como a duração foi calculada subtraindo-se o ano de abertura do processo do ano do julgado, sendo expresso, portanto, em número inteiro de anos.

Tabela 6 – Duração do processo

(continua)

Duração do processo (anos)	Frequência
0	95
1	199
2	132
3	84

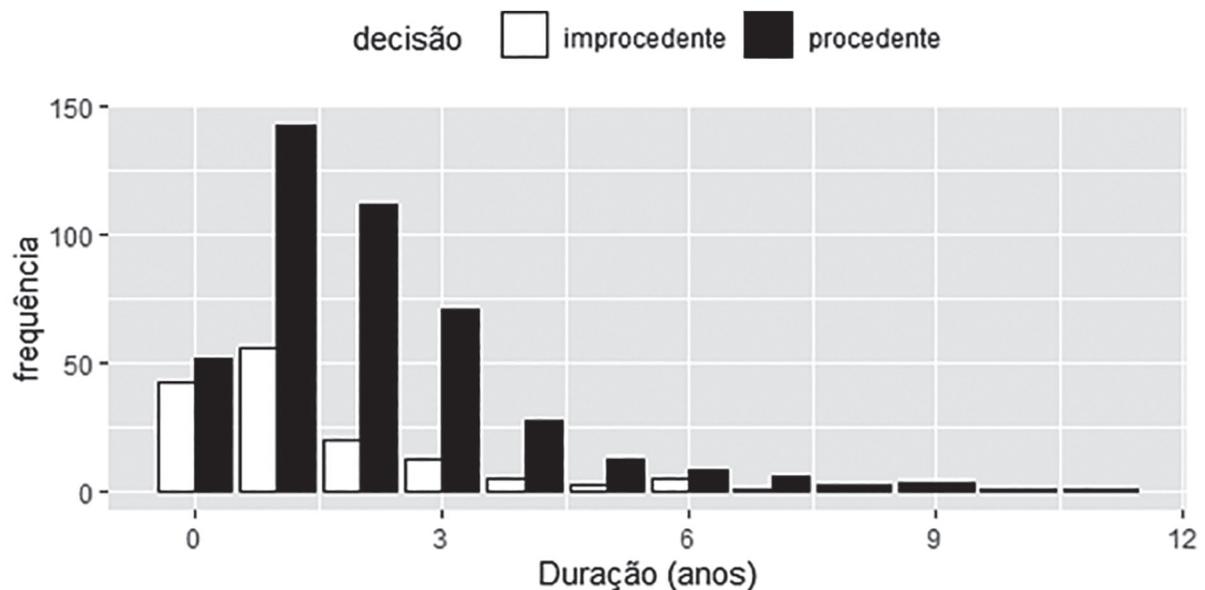
(conclusão)

Duração do processo (anos)	Frequência
4	33
5	16
6	14
7	7
8	3
9	4
10	2
11	2

Fonte: Do autor.

No Gráfico 3 podem ser observados os julgados por duração do processo. Nota-se que existe um pico para a duração de um ano.

Gráfico 3 – Duração do processo



Fonte: Do autor.

A Tabela 7 mostra as frequências das decisões conforme a atuação do Ministério Público no processo.

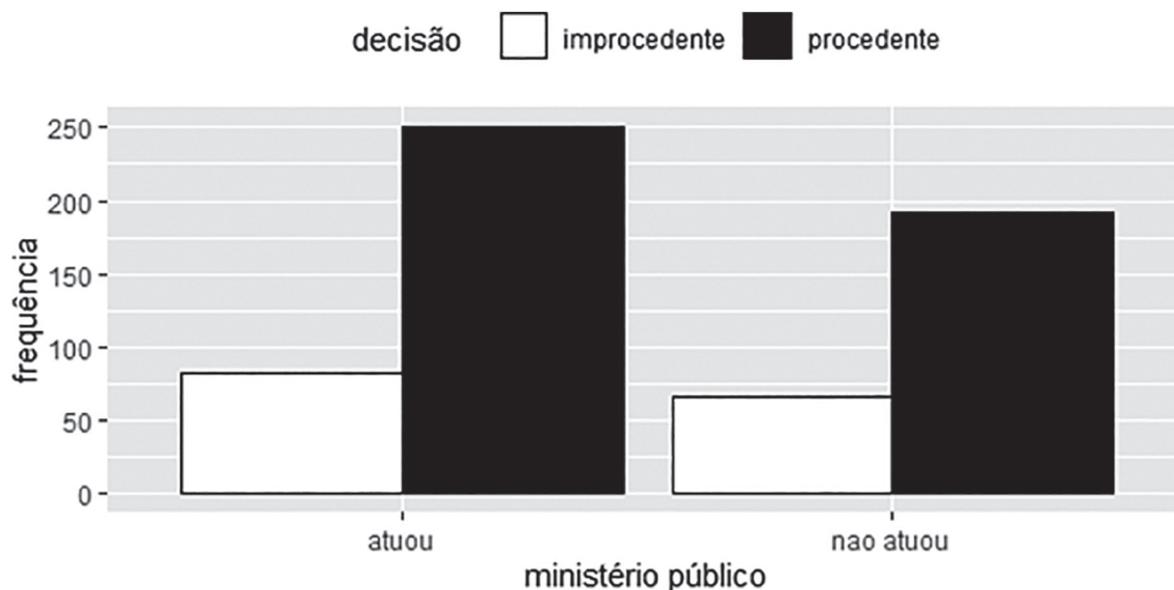
Tabela 7 – Atuação do Ministério Público

Atuação do Ministério Público	Frequência
Atuou	333
Não atuou	258

Fonte: Do autor.

O Gráfico 4 apresenta as frequências das decisões pela procedência ou improcedência das denúncias conforme a atuação do Ministério Público no processo.

Gráfico 4 – Decisões conforme a atuação do Ministério Público



Fonte: Do autor.

4 Regressão Logística (Modelo Explicativo)

A regressão logística é uma técnica estatística que permite explicar o comportamento de variáveis qualitativas dependentes (variáveis resposta) em função de variáveis independentes qualitativas (categóricas) ou quantitativas. Segundo Agresti (2007) e Hilbe (2013), o tipo mais comum de variável resposta é a variável binária (0,1), que é o caso de presente estudo (decisão pela procedência ou improcedência da denúncia ou representação). A regressão logística permite calcular a probabilidade de ocorrer um evento (decisão pela procedência ou improcedência da denúncia ou representação) para qualquer conjunto de variáveis explicativas (independentes). Esta probabilidade é dada pela função logística $p(X)$, da equação 1 (JAMES et al, 2013, p. 135):

Equação 1 – Probabilidade de ocorrência de um evento para um dado conjunto de variáveis explicativas

$$p(X) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p}}$$

Onde:

$p(X)$: probabilidade de ocorrer um valor Y da variável resposta para um determinado conjunto (X) de valores das variáveis explicativas (X_1, \dots, X_p). $p(X)$ somente pode assumir valores entre 0 e 1.

$\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p$: parâmetros da regressão logística.

O Quadro 4 mostra as variáveis utilizadas na regressão logística desta pesquisa e as suas respectivas categorias:

Quadro 4 – Variáveis da Regressão Logística

Nome	Variável	Tipo	Categorias
Decisão	Resposta	Catagórica	Procedente (1) Improcedente (0)
Duração	Explicativa	Numérica	0 a 11 anos
Relator	Explicativa	Catagórica	R1 a R21
Ministério público	Explicativa	Catagórica	Atuou Não atuou
Pedido de medida cautelar	Explicativa	Catagórica	Sim Não
Licitação	Explicativa	Catagórica	Sim Não

Fonte: Do autor.

A Tabela 8 mostra os coeficientes β que resultaram da regressão logística:

Tabela 8 – Coeficientes β

Variáveis	Categorias	Coeficientes (β)
	Intersecção (β_0)	-0.6635338
Duração do processo	0 a 10 anos	0.2211779
Relator	R1	1.6434977
	R2	1.6558184
	R3	1.9729648
	R4	0.2796386
	R5	0.2947916
	R6	1.3345112
	R7	0.5378055
	R8	2.7425108
	R9	2.2747660
Ministério público	Não atuou	0.1057489
Pedido de medida cautelar	Sim	-0.7570028
Licitação	Sim	0.4622888

Fonte: Do autor.

Na intersecção (coeficiente β_0) a duração do processo é menor que um ano (0), o relator é R0, o Ministério Público atuou, a denúncia não foi acompanhada de pedido de medida cautelar e se não se tratava de licitação. Para calcular a probabilidade de a decisão ser pela procedência com este conjunto de variáveis é utilizada a equação 1, onde $X_p=0$ para todas as variáveis:

$$p(0, RO, atuo, cautelar, licitação) = \frac{e^{\beta 0 + \beta 1 X_1 + \dots + \beta p X_p}}{1 + e^{\beta 0 + \beta 1 X_1 + \dots + \beta p X_p}} =$$

$$\frac{e^{\beta 0}}{1 + e^{\beta 0}} = \frac{e^{-0.6635338}}{1 + e^{-0.6635338}} = \frac{0,5150281}{1 + 0,5150281} = \frac{0,5150281}{1,5150281}$$

$$p(0, RO, atuo, cautelar, licitação) = 0,3400 \text{ (34,00\%)}$$

A probabilidade de a decisão ser pela procedência para o conjunto de categorias das variáveis na intersecção é, portanto, de 34,00%.

Considerações finais

O estudo descreveu as decisões do TCU sobre a procedência ou improcedência das denúncias (ano de abertura do processo, ano do julgado, duração do processo e atuação do ministério público). Um modelo explicativo foi construído, através de regressão logística, de modo a estabelecer uma relação de causa e efeito entre as variáveis independentes do processo e a variável resposta dependente binária (decisão). Os objetivos do trabalho foram, portanto, atingidos.

Uma das limitações do estudo é que ele é exploratório e quantitativo. Ele responde a perguntas do tipo “Como”. Como se distribuem as decisões pelas variáveis do processo? Como as decisões são explicadas por estas variáveis? O trabalho não responde a perguntas do tipo “Por quê”. Isto remete à primeira sugestão para trabalhos futuros, que se façam estudos qualitativos, para num movimento indutivo, indo do campo empírico para o campo teórico, procurar responder estas questões.

Outra limitação do trabalho é o fato de terem sido analisadas apenas as informações constantes das planilhas fornecidas pela seção de jurisprudência do sítio do TCU. Estas planilhas têm apenas o texto do sumário, e não o acórdão completo e as outras peças do processo. A análise destes elementos poderia permitir um maior refinamento do modelo, com a inclusão de um maior número de variáveis independentes explicativas, permitindo uma maior acurácia. Isto leva à segunda e última sugestão para estudos futuros: trabalhos com a utilização de ferramentas mais sofisticadas de mineração de dados e de processamento de linguagem natural (NLP) poderão permitir pesquisas nos processos completos e resultar em modelos mais precisos.

Abstract: The theme of this work is the Social Control that takes place through the Courts of Accounts. The object is the complaints presented to the Federal Court of Accounts (TCU). The questions that this study intends to answer are: How are TCU's decisions distributed in relation to the year of proceedings, year of judgment, duration of the proceedings, rapporteur and performance of the Public Prosecution Service? How do these independent variables explain the decisions? The objective of the research is to describe and explain the judgments of the complaints presented to the TCU. This work is justified to the extent

that the study of law enforcement contributes to the legislative improvement and the planning of audits by the Courts of Accounts through evidence-based risk matrices. This is a quantitative research that uses Jurimetries, Statistics applied to Law through documentary technique of the TCU jurisprudence session. The objectives are met, since descriptions and an explanatory model are presented.

Keywords: Social Control; Courts of Accounts; Jurimetry; Complaints; Federal Court of Accounts

Referências

- AGRESTI, A. *An introduction to categorical data analysis*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2007.
- AZEVEDO, P. H. M. Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, n. 3, p. 73-88, jul./set. 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2020.

- BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 18 set. 2020.
- BRASIL. *Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011*. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, TCU, 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso: 17 set. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 04 set. 2020.
- BRITO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-22, jul./set. 1992.
- CARVALHO, L. B. Os tribunais de contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 193-216, jan./mar. 2003.
- GARCIA, G. P. Vigência e desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 5, p. 49-64, 1. sem 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/8/Cadernos%205>. Acesso em: 01 ago 2020.
- HILBE, J. M. *Practical Guide to Logistic Regression*. Boca Raton: CRC Press, 2015.
- JAMES, G. *et al. An Introduction to Statistical Learning*. New York: Springer, 2013.
- LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e os tribunais de contas. *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, 2020a. p. 366-380. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais_CITC-final.pdf. Acesso em: 06 ago 2020.
- LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Controle*, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 46-73, jan./jun. 2020b. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/585>. Acesso em: 01 ago 2020.
- MAGALHÃES FILHO, I. O controle social e as denúncias nos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 36, p. 9-18, 2010.
- MILESKI, H. S. *Controle Social: Um aliado do controle oficial*. Palestra proferida no Seminário Transparência e Controle Social, promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- PÍTSICA, G. B. P. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 253-273, jul./dez. 2011.
- SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, Toluca, México, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio/ago. 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GARCIA, Gilson Piqueras. Controle Social, Tribunais de Contas e Jurimetria: um estudo sobre as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 49-61, jul./dez. 2020.

Ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas: procedimentos, relevância e inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e contratações públicas aprovada pelo Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 4.253/20)

Pedro Henrique Fernandes Barros

Advogado, especialista em Finanças Públicas pela Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (2020) e graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) (2016). Membro permanente do Grupo de Estudos em Direito dos Transportes da Universidade de Brasília (GETRA/UnB).

Resumo: O presente artigo traz uma interpretação sistemática do regramento relativo à ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas, a partir de uma definição dos conceitos jurídicos indeterminados utilizados pela Lei nº 8.666/93. Busca-se ressaltar a importância do instituto, por ser ele a realização dos princípios da impessoalidade e isonomia, que devem nortear toda a atuação administrativa. Procura-se traçar um paralelo entre o atual regramento e as inovações trazidas pelo PL nº 4.253/20, aprovado pelo Congresso Nacional, principalmente no que concerne às hipóteses de exceção ao cumprimento da cronologia e aos instrumentos de controle voltados à sua efetivação na prática administrativa.

Palavras-chave: Ordem cronológica; pagamentos; administração; inovações

Sumário: Introdução – **1** Ordem cronológica definida para cada “unidade da Administração” – **2** Ordem cronológica definida para cada “fonte de recursos” – **3** Ordem cronológica definida para cada “categoria de contrato” – **4** O problema da exigibilidade – **5** Exceções à ordem cronológica de pagamentos – **6** Controle quanto ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos – Conclusão – Referências

Introdução

Apesar de sua importância como corolário direto do princípio da impessoalidade esculpido na Constituição, a ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas teve tratamento incipiente e confuso pela Lei nº 8.666/93, fazendo com que o instituto restasse praticamente ignorado na prática administrativa.

Antes de fazer ponderações mais aprofundadas sobre tal regra, mostra-se necessário entender sua origem e finalidade no meio administrativo. Uma das principais mudanças de paradigma do Estado moderno para o Estado contemporâneo foi a percepção de que, por si mesmo, o Poder Público não é capaz de abarcar toda a gama de necessidades da coletividade. A partir dessa percepção, as parcerias contratuais com entes privados para a consecução de serviços públicos vêm se desenvolvendo e se aperfeiçoando ao longo dos anos.

Em regra, essas relações contratuais entre o Estado e empresários ou sociedades empresárias, visando, esses últimos, precipuamente o lucro, ocorrem de maneira bilateral, comutativa e onerosa. Desse modo, se o Estado contrata um serviço para melhor atender à coletividade, precisa, evidentemente, pagar por ele. A questão que se coloca, todavia, é: como organizar o dispêndio desses recursos públicos empregados no pagamento de particulares de forma isonômica e impessoal?

A Administração Pública, contrariamente à iniciativa privada, não se rege pelo simples interesse daqueles que são responsáveis por sua gestão; mas obedece a princípios e regras calcados na realização de uma vontade funcional objetivamente considerada. Ou seja, é preciso que o ato de vontade da Administração, mais conhecido como ato administrativo, seja produzido a partir de um encadeamento de fatos e atos, regidos por princípios e regras, a partir dos quais

restará afastada a subjetividade dos gestores públicos, definindo-se a vontade administrativa de forma objetiva.

Nesse sentido, não poderia ser diferente a realização de pagamentos a fornecedores de bens e serviços. Como, dentro da Administração Pública, há uma enorme gama de contratos que geram obrigações pecuniárias às pessoas jurídicas de direito público, é preciso organizar o adimplemento dessas obrigações em atendimento aos princípios da isonomia e da impessoalidade, alocados no art. 37 da Constituição Federal.

Assim sendo, tendo em vista a pluralidade de credores, é razoável se conceber uma espécie de fila de pagamentos, definida de forma a dar segurança jurídica aos contratados, garantindo-lhes que seu crédito mais antigo, ou seja, aquele que a Administração deve há mais tempo, não seja preterido por outros mais recentes. Foi exatamente essa a regra definida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Essa norma, todavia, traz diversos problemas interpretativos como, por exemplo, o que seria “unidade da Administração”, quando se dariam as “datas de suas exigibilidades” e, principalmente, quais as formas de controle do cumprimento dessa cronologia de pagamentos. Esses aspectos serão debatidos neste trabalho, bem como as inovações legislativas que estão por vir.

O PL nº 4.253/20 foi aprovado pelo Congresso Nacional em 10 de dezembro de 2020 e seguiu para sanção presidencial, que ocorrerá no prazo máximo de 15 dias úteis, contados do recebimento do Projeto pela Casa Civil da Presidência da República. Portanto, logo haverá um regramento completamente atualizado para as contratações públicas em âmbito nacional, que traz, em seu art. 140, regras mais claras e pormenorizadas para a ordem cronológica de pagamentos.

Por fidelidade ao estágio do processo legislativo em que se encontra o PL nº 4.253/20, esclarece-se que será abordada, neste trabalho, a versão final do texto aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à sanção presidencial, podendo haver eventuais modificações em decorrência do poder de veto atribuído ao Presidente da República.

1 Ordem cronológica definida para cada “unidade da Administração”

Para se compreender o significado jurídico da expressão *unidade da Administração*, é preciso ter por base a distinção feita por Marçal Justen Filho quanto aos termos Administração Pública e Administração:

Administração pública. A expressão é utilizada em acepção ampla e não deve ser identificada com “Poder Executivo”. Indica as pessoas de direito público que participam de uma contratação, ainda quando essa contratação se efetive através de órgãos do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo. Além da chamada “Administração Direta” (União, Estados e Distrito Federal, Municípios), a expressão também abrange a “Administração Indireta” (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Além disso, as “fundações” instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras pessoas de direito privado sob controle estatal estão abarcadas no conceito.

Administração. A expressão isolada é utilizada para identificar a unidade específica que, no caso concreto, está atuando. A distinção entre Administração Pública e Administração é utilizada em algumas passagens na disciplina da Lei nº 8.666. A hipótese de maior relevância encontra-se no art. 87, incs. III e IV, a

propósito das sanções de suspensão temporária do direito de licitar ou de contratar e de declaração de inidoneidade. A questão será mais bem examinada nos comentários pertinentes (JUSTEN, 2012, p. 142).

Em síntese, portanto, quando se fala em Administração Pública, estar-se-á fazendo referência a todas as pessoas jurídicas de direito público, sejam elas pertencentes à Administração Direta ou Indireta. Por outro lado, ao se utilizar o termo *Administração*, a pretensão é de se fazer referência a uma pessoa jurídica de direito público em específico, como um ente federativo ou uma autarquia.

Ao se referir, por conseguinte, a unidade da Administração, a Lei nº 8.666/93 faz menção a cada órgão existente a partir da desconcentração promovida por uma pessoa jurídica de direito público em específico. Assim, tomando-se por exemplo a estrutura administrativa do Estado de Goiás (pessoa jurídica de direito público em específico), haverá uma ordem cronológica de pagamentos para cada uma de suas Secretarias.

Desse modo, se a Secretaria de Saúde deve a determinado fornecedor um crédito exigível em 2019, não haverá violação à ordem cronológica de pagamentos se, antes da Secretaria de Saúde quitar a despesa mencionada, a Secretaria de Segurança Pública realizar um pagamento a outro fornecedor de um crédito exigível no ano de 2020.

Por outro lado, caso a Secretaria de Saúde, antes de quitar o débito exigível em 2019, quite outro posterior, exigível em 2020, por exemplo, aí sim restará configurada violação à cronologia de pagamentos e à isonomia entre os credores do Estado.

É certo que, para simplificar o exemplo anterior, ainda não foram levadas em consideração duas outras subdivisões da ordem cronológica feitas pela Lei, quais sejam, respectivamente, a subdivisão por fonte de recursos e por categoria de contratos, as quais serão tratadas adiante.

Ao abordar a questão, o art. 140 do PL nº 4.253/20 traz mudança substancial em relação ao critério adotado na Lei nº 8.666/93, com vistas a simplificá-lo e torná-lo mais assertivo e efetivo.

Em vez de manter a expressão “unidade da Administração”, o PL faz menção tão somente ao termo Administração. Isso significa que a ordem cronológica de pagamentos será única para cada pessoa jurídica de direito público, dividida por fontes de recursos e subdividida por categoria de contrato; e não mais dividida por cada órgão integrante da pessoa de direito público.

Voltando-se, portanto, ao exemplo anterior, pelo regramento estabelecido no PL, a ordem cronológica de pagamentos a ser observada seria a das contratações feitas pelo Estado de Goiás, independentemente do órgão intermediário. Desse modo, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Segurança Pública teriam de observar a mesma ordem de pagamento a credores.

A mudança faz absoluto sentido, tendo em vista que todas as contratações são realizadas pela Administração, ou seja, pela pessoa jurídica de direito público; e não por seus órgãos, que sequer possuem personalidade jurídica para tanto. Logo, tanto fornecedores que firmam contratos no âmbito da Secretaria de Saúde, quanto aqueles que os firmam perante a Secretaria de Segurança Pública contratam com o Estado de Goiás; e não com cada Secretaria em separado. Portanto, faz sentido a visualização da ordem cronológica de pagamentos tão somente a partir da pessoa jurídica de direito público, aquela que é sujeito de direitos e obrigações.

2 Ordem cronológica definida para cada “fonte de recursos”

Uma vez dividida a ordem cronológica de pagamentos por unidade da Administração, a Lei nº 8.666/93 faz sua subdivisão conforme a fonte de recursos vinculada à contratação.

Antes de visualizar essa subdivisão, é preciso conhecer as fontes de recursos disponíveis à Administração. No âmbito federal, cuja classificação é seguida por grande parte dos demais entes federativos, é a Portaria nº 15.073/19 o ato normativo responsável pela classificação

das fontes de recursos. Tal ato normativo traz 99 códigos que identificam diferentes fontes de recursos, sendo a mais importante aquela que concerne aos recursos ordinários.

Os recursos ordinários são os arrecadados a partir da atividade tributária do Estado e empregados na realização de despesas ordinárias, seja na prestação direta de serviços públicos, seja no pagamento de prestadores de serviços ou fornecedores de bens. Dito de outro modo, são ordinários porque utilizados no pagamento de despesas ordinárias e não vinculadas. A obra de Aliomar Baleeiro abarca definição nesse sentido:

Despesas “ordinárias”, pelo critério da periodicidade, eram as que normalmente constituíam a rotina dos serviços públicos e, destarte, se repetiam em todos os anos. “Extraordinárias”, pelo contrário, eram aquelas de caráter esporádico, provocadas por circunstâncias de caráter excepcional, e que, por isso, nem todos os anos apareciam nos orçamentos (BALEIRO, 2012, p. 117-118).

O próprio Senado Federal, ao enunciar conceitos relativos ao orçamento público, visualiza a classificação das fontes de recursos conforme sua destinação legal, sua finalidade:

As fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal.

Essa fonte de recursos (recursos ordinários) é a destinada, majoritariamente, ao cumprimento de obrigações relacionadas às contratações públicas, tendo em vista que todas as despesas com contratações devem, obrigatoriamente, estar ordinariamente previstas no orçamento público, pelo que não há muita relevância prática quanto à distinção da fonte de recursos para fins de elaboração da ordem cronológica de pagamentos.

É evidente, todavia, que nem todas as contratações públicas têm como fonte de recursos os recursos ordinários do Tesouro. É possível, por exemplo, que determinada obra pública de grande vulto e que envolva a contratação de diversos fornecedores seja financiada por recursos provenientes de contribuições de melhoria vinculadas à realização daquela obra. Nesse caso, a ordem cronológica de pagamentos desses fornecedores será organizada de acordo com a fonte de recursos dessa contratação, ou seja, esses fornecedores não estarão na ordem cronológica relativa aos pagamentos a serem feitos com recursos ordinários, mas sim naquela composta por fornecedores a serem pagos com os recursos provenientes das contribuições de melhoria.

É de extrema relevância, ainda, tratar dos chamados “grupos de fontes de recursos”, outra classificação realizada pela Portaria nº 15.073/19. Segundo o ato normativo, separa-se, atualmente, os grupos de fontes de recursos em “recursos arrecadados no exercício corrente”; “recursos arrecadados em exercícios anteriores”; e “recursos condicionados”. Têm relevância para este estudo as duas primeiras classificações.

Tanto a Lei nº 8.666/93, quanto o PL nº 4.253/20 não especificam, de forma literal, se a diferenciação das fontes de recursos para fins de elaboração da ordem cronológica de pagamentos deve também abordar a diferença de exercício. Caso consideremos que sim, para cada exercício financeiro haveria uma ordem cronológica de pagamentos distinta.

Disso resultaria que créditos contratuais de determinado fornecedor exigíveis no ano de 2020, a serem pagos com recursos arrecadados em 2020, poderiam ser preteridos, no ano de 2021, por créditos contratuais de outro fornecedor exigíveis no ano de 2021, a serem pagos com recursos arrecadados em 2021, pois inseridos em ordens cronológicas distintas.

Desse modo, uma interpretação sistemática dos dispositivos, à luz dos princípios constitucionais da isonomia e da moralidade, indica que não deve haver a cisão da ordem cronológica de pagamentos por exercício financeiro da Administração, pois isso possibilitaria que os gestores públicos ignorassem, como já vêm fazendo, o pagamento de créditos relativos a exercícios anteriores, uma vez que, passado o exercício e exauridos os respectivos recursos, não mais estariam obrigados a seguir a ordem antiga, podendo, assim, pagar novos credores sem quaisquer consequências práticas ou imputação de responsabilidade.

Portanto, a análise da fonte de recursos para fins de definição da ordem cronológica deve ser pautada na identificação da despesa a ser realizada para adimplemento da contratação. Se ordinária, a fonte será de recursos ordinários do Tesouro; se vinculada, a fonte será de recursos específicos.

Por fim, cumpre esclarecer que, conforme mencionado anteriormente, o PL nº 4.253/20 mantém essa subdivisão da ordem cronológica de pagamentos de acordo com a fonte de recursos da contratação.

3 Ordem cronológica definida para cada “categoria de contrato”

Definida a unidade da Administração e a fonte de recursos, para elaboração da ordem cronológica de pagamentos é necessário, ainda, observar a categoria de contrato. Significa dizer que, segundo a Lei nº 8.666/93, haverá uma ordem cronológica distinta para contratos de fornecimento de bens, como os contratos de compra e venda; contratos de locação; contratos de prestação de serviços, sejam eles de prestação continuada ou imediata; e contratos para construção de obras públicas. Tal subdivisão é mantida no PL nº 4.253/20.

Desse modo, por exemplo, caso a Secretaria de Saúde de Goiás (unidade da Administração) contrate dois fornecedores a serem pagos, ambos, com recursos ordinários do Tesouro (fonte de recursos), mas um em contrato de locação e outro em contrato de prestação de serviços (categorias de contratos), haverá enquadramento em ordens cronológicas distintas.

4 O problema da exigibilidade

Tarefa mais complexa do que o correto estabelecimento da ordem cronológica de pagamentos segundo os critérios acima explicitados, é a de situar a posição de cada crédito contratual dentro de sua ordem cronológica específica. Quanto a esse aspecto, é extremamente vaga a Lei nº 8.666/93, ao dizer tão somente que o posicionamento dos créditos ocorrerá segundo as “datas de suas exigibilidades”.

Impõe-se responder, portanto, a partir de que momento determinado crédito decorrente de contratação administrativa é exigível. A resposta, todavia, não se encontra na legislação administrativa, mas sim na disciplina geral das obrigações, estabelecida pelo Direito Civil, conformando-se às noções de prestação e contraprestação nos contratos bilaterais onerosos.

Como fundamento do início da exigibilidade nas obrigações contratuais, não há melhor explicação do que a conferida por Caio Mário da Silva Pereira:

Como toda obrigação tem em vista uma prestação, e como o efeito essencial do pagamento é extingui-la, regra é que deve guardar perfeita conformidade a solutio com o obrigado. O pagamento há de coincidir com a coisa devida. E o devedor libera-se, prestando-a, seja mediante a entrega efetiva e material de uma coisa (*obligatio dandi*), seja praticando o ato ou abstendo-se do fato (*obligatio faciendi vel non faciendi*) (PEREIRA, 2010, p. 178).

Desse modo, tem-se que a exigibilidade do crédito, nos contratos administrativos, inicia-se quando do recebimento do objeto contratado pela Administração. Ou seja, no momento em que

recebido o objeto contratual pela Administração, o crédito devido em contrapartida ao adimplemento do contrato pelo particular, obedecidas as disposições contratuais, deve ser imediatamente inserido na cronologia de pagamentos, independentemente de quaisquer providências formais adicionais por parte do contratado ou da Administração.

Tal recebimento, com efeito, é o recebimento definitivo descrito pelo art. 73 da Lei nº 8.666/93, uma vez que é necessária a constatação, pela Administração, por meio do gestor do contrato, da regularidade e exatidão dos bens recebidos ou dos serviços prestados.

Geralmente, na prática administrativa, tal recebimento equivale ao atesto conferido nas notas fiscais emitidas pelo fornecedor ou às medições de obras. Contudo, no atual regime de contratações, a emissão de nota fiscal ou fatura não é *conditio sine qua non* para a inclusão do crédito na cronologia de pagamentos. Basta, por conseguinte, um termo de entrega devidamente firmado pelo gestor do contrato. Assim explica Marçal Justen Filho:

Como regra, a obrigação da Administração torna-se exigível no dia imediatamente seguinte à ocorrência do recebimento definitivo. É irrelevante se o recebimento definitivo verificou-se através da modalidade explícita, implícita ou presumida. Portanto, no primeiro dia subsequente ao recebimento definitivo produz-se automaticamente o efeito de inscrição do direito do particular na ordem de preferências instituída pelo art. 5º. É irrelevante destacar que as formalidades posteriores ao recebimento definitivo são impertinentes para o efeito quer de gerar a exigibilidade da obrigação como de produzir a inclusão do sujeito na ordem de preferências. (...)

A aquisição da eficácia média da obrigação da Administração dá-se de modo automático, sem necessidade da formalização em ato escrito. Dispensa interferência do particular tanto quanto da própria Administração. Ou seja, a dívida não depende, para tornar-se exigível, de algum documento formal encaminhado pelo particular.

Justamente por isso, a prática de encaminhamento de faturas é algo irrelevante para o efeito da exigibilidade. O particular encaminha a fatura à Administração porque é titular de uma obrigação exigível e não o inverso. Ou seja, a obrigação da Administração não se torna exigível porque recebeu uma fatura (JUSTEN, 2012, p. 119-120).

Por questão de honestidade intelectual e científica, faz-se necessário consignar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, editou a Instrução Normativa nº 006/19, que nos arts. 4º a 9º acaba por condicionar a inclusão de crédito contratual na ordem cronológica de pagamentos a três passos formais: (i) apresentação de fatura e notas fiscais correspondentes; (ii) atesto dos bens ou serviços fornecidos; e (iii) liquidação da despesa.

Tal ato normativo, todavia, vai de encontro ao princípio constitucional da impessoalidade, pois condiciona a inclusão na ordem cronológica não ao correto adimplemento contratual pelo contratado, a partir de quando seria exigível seu crédito, mas sim à prática de atos por gestores públicos (atesto e liquidação) para os quais não há definição de prazos legalmente determinados. Nesse sentido, segundo essa instrução normativa, o posicionamento de crédito na ordem cronológica de pagamentos estaria condicionado a elemento subjetivo do gestor público, à sua faculdade de agir, o que não é admitido pela nossa disciplina constitucional.

O disposto no art. 140, §4º, do PL nº 4.253/20 vem resolver qualquer impasse. O *caput* começa com uma falha do legislador que, pelo estágio do processo legislativo, não mais comporta correção: não há mais referência à exigibilidade como critério para ingresso do crédito na ordem cronológica de pagamentos respectiva.

O §4º, todavia, faz compensar qualquer problema, pois, implicitamente, faz menção à exigibilidade como requisito de ingresso do crédito na cronologia e, expressamente, estabelece um critério absolutamente objetivo para aferição da exigibilidade do crédito. Segundo o referido dispositivo, a exigibilidade do crédito e respectivo ingresso na ordem cronológica ocorre após 45 dias contados da emissão das notas fiscais pelo contratado.

Se, por um lado, o dispositivo passará a exigir do contratado que emita nota fiscal relativa ao objeto da contratação e a apresente à Administração; por outro, tira dos gestores públicos qualquer subjetividade quanto à prática do ato de recebimento, atesto ou liquidação, ingressando o crédito na ordem cronológica, automaticamente, após o decurso de 45 dias contados da emissão da respectiva nota fiscal.

Sendo assim, eventuais irregularidades apuradas pela Administração após o ingresso do crédito na ordem cronológica serão objeto de glosas feitas diretamente ao valor a ser pago. A discussão quanto à glosa é que ficará diferida; e não o cumprimento da cronologia.

5 Exceções à ordem cronológica de pagamentos

De forma imprecisa, a Lei nº 8.666/93 prevê como possibilidade de exceção ao cumprimento da cronologia de pagamentos a existência de “relevantes razões de interesse público”. Ora, não poderia a Lei, tratando de hipótese tão séria e capaz de dar ensejo à violação da isonomia e impessoalidade nas contratações públicas, deixar ao arbítrio do gestor a interpretação de um conceito jurídico indeterminado, como o é o interesse público.

Poderia ser do interesse público, por exemplo, pagar os créditos de pequena monta, para evitar a descontinuidade de alguns serviços e, somente depois, havendo disponibilidade de recursos, pagar os de maior valor.

Nesse sentido, para conferir alguma objetividade ao dispositivo, é preciso valer-se do entendimento doutrinário que diferencia o interesse público *lato sensu* em interesse público primário e interesse público secundário. O primeiro, diz respeito ao interesse da coletividade, voltado à prestação, pelo Estado, de serviços públicos essenciais e à satisfação de direitos fundamentais. O segundo, por sua vez, representa tão somente o interesse do ente público em sua dimensão administrativa, gerencial e arrecadatória. Assim caminha a exata explicação de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 102).

Destarte, é certo que a única interpretação possível ao dispositivo legal é a de que a ordem cronológica de pagamentos somente poderia ser excetuada para a proteção do interesse público primário. Desse modo, por exemplo, seria possível subverter a cronologia de pagamentos para evitar a paralisação dos serviços de transporte escolar nas zonas rurais, que visa satisfazer o direito fundamental à educação.

Outrossim, para excetuar a ordem cronológica, o gestor público deve, previamente à subversão da ordem, justificar o ato, bem como publicá-lo na imprensa oficial para fins de controle.

Não se trata, todavia, de simplesmente expor o motivo para a prática do ato, requisito que deve acompanhar, obrigatoriamente, todo e qualquer ato administrativo, mas sim de apresentar motivação explícita, clara e congruente que justifique, em seus detalhes, a prática do ato, em conformidade ao que determina o art. 50, §1º, da Lei nº 9.784/99. Isso porque a subversão da cronologia de pagamentos afeta de modo grave e direto interesses de terceiros.

A segunda observação a ser feita é que, atualmente, o único instrumento de controle que se tem em relação ao cumprimento da ordem cronológica é a publicação dessa justificativa na imprensa oficial. Na maioria dos órgãos públicos, a cronologia não é disponibilizada aos interessados ou

aos órgãos de controle e a mera publicação na imprensa oficial torna praticamente impossível o controle interno e externo das justificativas.

O PL nº 4.253/20 tratou a questão de forma inteiramente distinta, integrando os órgãos de controle aos processos de pagamento, conforme será explicitado adiante.

Tratamento distinto também é conferido às hipóteses de exceção à ordem cronológica de pagamentos. Em vez de se utilizar de um conceito jurídico indeterminado, o PL substituiu a expressão “relevantes razões de interesse público” por um rol taxativo (*numerus clausus*) de hipóteses em que é possível a subversão da ordem. As hipóteses são as seguintes:

- I – grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;
- II – pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedades cooperativas, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
- III – pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
- IV – pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;
- V – pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de um serviço público de relevância, ou o cumprimento da missão institucional.

Por grave perturbação da ordem deve-se entender perturbações de natureza grave à ordem jurídica vigente e aos poderes constituídos, tais como questões relativas à segurança pública, segurança nacional e guerra externa. Situações de emergência ou calamidade pública, por outro lado, representam ameaças iminentes ao corpo social do Estado, como é o caso de epidemias, desastres naturais etc.

Tais situações possibilitam, por conseguinte, não só a contratação direta, por dispensa de licitação, de fornecedores de bens e serviços, como também o pagamento imediato a esses fornecedores, visto que têm preferência na ordem cronológica.

Quanto à hipótese de exceção à ordem cronológica para pagamento a microempresas, empresas de pequeno porte e entidades equiparadas, apesar de dar efetivo cumprimento à Lei Complementar nº 123/06, o que havia sido feito apenas de maneira genérica pela Lei nº 8.666/93, são necessárias importantes ponderações.

O PL apenas permite essa hipótese caso demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto contratual. Essa limitação, todavia, não é suficiente, merecendo interpretação extensiva. Com efeito, o risco de descontinuidade deve ser real, comprovado de forma objetiva e imputável à Administração. Destarte, esse risco não pode decorrer de culpa do empresário ou sociedade empresária, sob pena de valer-se o contratado de benefício proporcionado pela própria torpeza.

Sendo assim, se o risco de descontinuidade ocorrer não por atraso imputável à Administração ou pela possibilidade de insuficiência de recursos para a realização futura do pagamento, mas sim devido à comprovada má-gestão ou gestão temerária da contratação pelo empresário, não há possibilidade de subversão à ordem cronológica de pagamentos para favorecê-lo. Nesse caso, deve ser resolvido o contrato quando de seu inadimplemento e, se for o caso, levada a efeito uma contratação emergencial.

Outra ponderação essencial diz respeito à possibilidade de quebra da cronologia de pagamentos em favor da manutenção dos sistemas estruturantes. Segundo o Serviço Federal

de Processamento de Dados – Serpro, sistemas estruturantes “*são a base tecnológica para o bom funcionamento da administração pública e para a prestação de serviços ao cidadão*”.

Tais sistemas, por sua vez, são subdivididos, no âmbito da Administração Federal, em outros 14 sistemas estruturadores, dos quais são exemplos o “Sistema de Informações das Estatais – Siest” e o “Patrimônio da União”. São, portanto, sistemas de tecnologia da informação que possibilitam a gestão eficiente da Administração Pública. Trata-se de pressuposto do modelo de Administração Gerencial trazido pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Nesse sentido, justifica-se a proteção especial à continuidade desses serviços. Todavia, assim como ponderado anteriormente, para dar azo à subversão da ordem cronológica, o risco de descontinuidade deve ser real, comprovado de forma objetiva, imputável à Administração e não pode decorrer de culpa da entidade prestadora do serviço.

Quanto à previsão de quebra da ordem cronológica de pagamentos para beneficiar empresários ou sociedades empresárias em processo falimentar ou recuperacional, trata-se de hipótese equivocada e manifestamente inconstitucional.

Haveria evidente preterição de credores regularmente inscritos na ordem cronológica de pagamentos, que também possuem obrigações trabalhistas, tributárias e comerciais a honrar, em prol dos credores concursais da empresa em processo falimentar ou recuperacional, em evidente violação ao princípio da isonomia.

Mesmo que se alegue o princípio da conservação da empresa como fundamento estruturante da regra criticada, tal princípio também se aplica às demais empresas que contratam com a Administração e que estão regularmente inscritas na cronologia de pagamentos, podendo a preterição na ordem igualmente afetar a continuidade dessas empresas.

Ademais, na esmagadora maioria das vezes, as empresas são submetidas aos processos falimentares e recuperacionais em decorrência de sua gestão temerária. Ao subverter a ordem cronológica de pagamentos nessa hipótese, por conseguinte, estar-se-ia a beneficiar empresário ou sociedade empresária pela própria torpeza.

O último inciso do §1º, por sua vez, traz duas hipóteses distintas de quebra da cronologia de pagamentos. A primeira delas diz respeito à preservação da integridade do patrimônio público, dentro do qual podem ser considerados os bens móveis ou imóveis, bem como aqueles, materiais ou imateriais, de relevância histórica, artística ou paisagística, além do meio ambiente.

Aqui, trata-se, por exemplo, de um pagamento emergencial feito a determinado contratado para manutenções urgentes na estrutura de um museu, ou na restauração de um monumento histórico prestes a ruir.

Note-se que, na grande maioria dos casos, a subversão da ordem cronológica de pagamentos, nessa hipótese, estará associada, em sua origem, a contratações emergenciais para evitar danos ao próprio patrimônio público material e imaterial.

A segunda situação prevista pelo inciso concerne à quebra da cronologia para manter em funcionamento atividades essenciais do Estado como, por exemplo, a jurisdição, a seguridade social etc. Deve, contudo, tal como explicitado anteriormente, haver risco real de descontinuidade desses serviços públicos não imputável ao contratado.

Por atividades ou serviços públicos essenciais ou de relevância, deve-se entender, como antes ressaltado, somente aqueles relacionados à consecução do interesse público primário, voltados às necessidades coletivas e à realização de direitos fundamentais.

6 Controle quanto ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos

Vista de forma sistêmica, como foi apresentada, a regra da cronologia de pagamentos pode aparentar ser instrumento eficaz à garantia da isonomia e impessoalidade nas contratações públicas. A realidade, porém, mostra cenário completamente distinto, que tem por principal

motivo a atual deficiência quanto aos meios de controle do cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

A Lei nº 8.666/93 não prevê qualquer obrigação de disponibilizar, de forma clara, específica e periódica a ordem cronológica aos respectivos interessados e aos órgãos de controle, de modo que seu cumprimento possa ser objetivamente acompanhado. Devido a esse aspecto, diversos órgãos e entidades sequer mantêm esse documento (ordem cronológica) em sua praxe rotineira. A única possibilidade de controle disponível na Lei é a necessidade da publicação idônea de prévia justificativa no caso de eventual subversão da ordem. Há de se constatar, contudo, que se inexistir tal ordem cronológica na prática administrativa, inexistirão, também, publicações justificando seu descumprimento.

Exemplo dessa deficiência prática na cronologia de pagamentos é a situação vivida pelo Estado de Goiás. Em março de 2018, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO precisou proferir o acórdão nº 1.072/2018, no qual determinou ao governo do Estado a regulamentação do instituto para que a ele seja dado efetivo cumprimento.

A regulamentação veio em maio de 2019, com o Decreto nº 9.443/19, seguido, em novembro do mesmo ano, pelo Decreto nº 9.561/19. Tais regulamentos, todavia, mostraram-se totalmente ineficazes na prática administrativa.

O mandado de segurança nº 5311710-66.2019.8.09.0000,¹ em trâmite perante a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Goiás, é comprovação dessa ineficácia. Nesse *writ*, em que se reconhece o descumprimento da ordem cronológica pelo Estado, mesmo após reiteradas decisões do Tribunal para que cesse a preterição do fornecedor impetrante, os gestores públicos insistem em continuar realizando pagamentos em subversão à cronologia. Nesse caso, decisão proferida em 15 de setembro de 2020, pouco menos de um ano da edição do último decreto regulamentador, reconheceu a permanência da ilegalidade.

Além de prejuízos aos credores preteridos na fila de pagamentos, a inobservância prática do instituto gera, em muitos casos, a instalação de verdadeiras organizações criminosas no seio da Administração Pública. É o que ocorreu, por exemplo, nos casos vinculados às Operações “Trem pagador” e “O Recebedor”, deflagradas pela Polícia Federal contra gestores da Valec, empresa pública responsável pela infraestrutura ferroviária federal.

Sintetizando o *modus operandi*, os gestores públicos daquela estatal promoviam o congelamento dos pagamentos a serem feitos às empresas contratadas, condicionando sua liberação ao pagamento de propina. Ora, se existisse uma ordem cronológica definida para a realização daquelas despesas, acompanhada pelos contratados e pelos órgãos de controle, de modo a garantir a impessoalidade em sua efetivação, é possível que tal esquema de corrupção jamais tivesse existido.

Com efeito, essa ineficácia do instituto se deve a dois motivos evidentes: (i) inexistência de norma determinando a produção, manutenção e publicidade de documento descritivo e atualizado das respectivas ordens cronológicas de pagamento em cada unidade da Administração; e (ii) ausência de norma determinando a disponibilização, sob pena de responsabilidade, desse documento aos contratados e órgãos de controle, para que possa ser realizado acompanhamento efetivo.

Quanto a esse aspecto, o PL nº 4.253/20 traz inovações de mais alta relevância e utilidade. O art. 140, §3º, amplia a publicidade que deve ser conferida à ordem cronológica de pagamentos e às eventuais justificativas para o seu descumprimento, tornando-os documentos obrigatórios e disponíveis a qualquer cidadão; enquanto o art. 140, §2º, prevê expressamente a apuração da

¹ O processo é público e pode ser acessado por consulta realizada em sítio específico no site do TJGO.

responsabilidade de agentes públicos que deem causa à inobservância imotivada da cronologia, vinculando os órgãos de controle à sua fiscalização:

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, na seção específica de acesso à informação de seu sítio da internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração da ordem.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica de que trata o caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

Desse modo, cria-se obrigação aos órgãos de controle interno e externo de fiscalizar, mensalmente, o estrito cumprimento da ordem cronológica disponibilizada pela Administração em sítio próprio, impondo-se a esses órgãos o poder/dever de agir para apuração de responsabilidades caso seja constatada sua inobservância.

O PL prevê a responsabilidade dos gestores públicos de forma genérica, de modo que deve ser entendida como possível nas esferas administrativa, com a instauração de processo disciplinar contra o agente público, cível e criminal.

Na esfera cível, a responsabilização ocorrerá na via da ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa, que poderá ser constatada em três modalidades: por dano ao erário; enriquecimento ilícito do agente; ou violação aos princípios norteadores da administração.

Se houver inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamentos, sempre haverá dano ao erário, uma vez que o atraso do pagamento, ante a subversão da ordem, acarretará encargos moratórios a serem pagos aos contratados, em decorrência de ato ilícito praticado pelo ordenador de despesas.

Sempre haverá, também, violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade, uma vez que a inobservância da ordem cronológica quebra padrões objetivos de ação (*standards*) da Administração Pública em face de seus credores, submetendo-os a subjetivismos dos agentes públicos responsáveis pela violação do direito.

Por outro lado, nem sempre haverá enriquecimento ilícito do agente. Nos casos de corrupção supramencionados, por exemplo, houve enriquecimento ilícito dos agentes públicos ante o recebimento de valores indevidos das empresas contratantes, o que possibilita o ajuizamento de ação de improbidade na modalidade indicativa de enriquecimento ilícito. Todavia, há possibilidade de quebra da cronologia sem a obtenção de vantagens pelo gestor público.

Na esfera criminal, o PL nº 4.253/20 prevê uma maior rigidez em relação à Lei nº 8.666/93. Apesar desse último diploma não proporcionar meios efetivos para a aferição do cumprimento da cronologia de pagamentos, nele já há previsão, no art. 92, de crime imputável ao agente que paga fatura com preterição da ordem cronológica, com pena de detenção de dois a quatro anos e multa.

O PL, por sua vez, no art. 337-H, mantém o preceito primário do delito, mas promove importante alteração no preceito secundário, prevendo pena de reclusão de quatro a oito anos e multa. Por consequência, além de aumentar a quantidade de pena aplicável, a individualização da pena privativa de liberdade pode resultar no início de seu cumprimento em regime fechado.

Deve-se considerar, ainda, que, caso haja enriquecimento ilícito do agente público por efeito da violação à ordem cronológica de pagamentos, com o recebimento de valores indevidos a ensejar a configuração do crime de corrupção passiva, este delito absorverá, por aplicação do princípio da consunção, o delito previsto pelo pagamento de fatura em preterição à ordem cronológica, por ser este último crime meio para a consumação da corrupção passiva.

Por fim, ressalta-se que, ante o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto pelo art. 5º, inc. XXXV, da Constituição, seja na vigência da Lei nº 8.666/93 ou de legislações posteriores, eventual subversão ilegal da ordem cronológica de pagamentos sempre poderá ser levada à

apreciação do Poder Judiciário, por órgãos de controle ou terceiros interessados, sendo essa, atualmente, a forma mais efetiva de garantia da impessoalidade nos pagamentos públicos.

Conclusão

O regramento da ordem cronológica de pagamentos, por conseguinte, tem por finalidade a garantia da isonomia e impessoalidade nos pagamentos decorrentes de contratações públicas, eliminando dos gestores públicos qualquer subjetividade quanto à escolha de quando e quais credores pagar.

A partir dessa consideração, a observância cuidadosa do regramento disponível permite a elaboração de uma fórmula objetiva para situar créditos contratuais na ordem cronológica cabível. Em primeiro lugar, é preciso observar a unidade da Administração (órgão ou entidade) responsável pela ordenação do pagamento; em segundo lugar, observar a fonte de recursos (recursos ordinários ou específicos) prevista para a contratação; em terceiro lugar, verificar a categoria de contrato (fornecimento de bens, locações, prestação de serviços ou realização de obras); e, por último, constatar a data de exigibilidade do crédito, conforme o recebimento definitivo do objeto pela Administração.

Seguindo-se os referidos passos, torna-se possível estabelecer, primeiro, em qual ordem cronológica está inserido o crédito contratual e, segundo, a posição de determinado crédito dentro da respectiva cronologia de pagamentos.

É possível perceber, ainda, as falhas do regramento quanto à utilização de conceitos jurídicos indeterminados para definir pontos importantes de exceção à regra, as quais são corrigidas no PL nº 4.253/20; assim como falhas inerentes ao controle do cumprimento da cronologia de pagamentos, também corrigidas na novel legislação.

Conclui-se, portanto, que o estabelecimento correto e obrigatório de uma ordem cronológica voltada a regular, conforme a impessoalidade e isonomia, a realização de despesas públicas ligadas a contratações administrativas é essencial à segurança jurídica dos credores, possibilitando maior confiança na postura da Administração. Evita-se, ainda, a instalação de práticas de corrupção institucionalizada no seio administrativo.

Abstract: This article provides a systematic interpretation of the rules regarding the chronological order of payments in public contracts, based on a definition of the undeterminate legal concepts used by Law nº 8.666/93. It seeks to emphasize the importance of the institute, as it is the realization of the principles of impersonality and isonomy, which should guide all administrative activities. An attempt is made to draw a parallel between the current regulation

and the innovations brought by PL nº 4.253/20, approved by the National Congress, especially concerning the hypotheses of exception to the compliance with the chronology and the instruments of control aimed at its effectiveness administrative practice.

Keywords: Order; chronological; payments; administration; innovations

Referências

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BOMFIM, Camila. PF faz operação para investigar fraudes em obras de ferrovias. G1. Brasília. 26 de fevereiro de 2016. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/02/pf-cumpramandados-em-operacao-relacionada-lava-jato.html>. Acesso em: 19 set. 2020.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 19 set. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.784* de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 15.073* de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-15.073-de-26-de-dezembro-de-2019-235562265>. Acesso em: 19 set. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 1.292* de 30 de novembro de 1995. Texto final disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3221418200CBC03A944D124DDDFAA9F.proposicoesWebExterno2?codteor=1819390&filename=REDACAO+FINAL++PL+1292/1995. Acesso em: 19 set. 2020.

GOIÁS. *Decreto nº 9.443* de 7 de maio de 2019. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/72014/decreto-9443. Acesso em: 19 set. 2020.

GOIÁS. *Decreto nº 9.561* de 21 de novembro de 2019. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/72475/decreto-9561. Acesso em: 19 set. 2020.

GOIÁS. *Instrução Normativa nº 6* de 8 de maio de 2019 – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/08/IN-006-19.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Sistemas Estruturadores. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/sistemas-estruturadores>. Acesso em: 19 set. 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. II.

SENADO FEDERAL. Orçamento Federal. Fonte de Recursos. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/fonte-de-recursos#:~:text=20.02.2001\),corrente%20ou%20a%20exerc%C3%ADcios%20anteriores](https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/fonte-de-recursos#:~:text=20.02.2001),corrente%20ou%20a%20exerc%C3%ADcios%20anteriores). Acesso em: 18 set. 2020.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei nº 4.253* de 2020. Texto final disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>. Acesso em: 18 set. 2020.

SERPRO. Você sabe o que são sistemas estruturantes? Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/noticias-2015/voce-sabe-o-que-sao-sistemas-estruturantes#:~:text=Os%20sistemas%20estruturantes%20oferecem%20apoio,contabilidade%2C%20auditoria%20e%20servi%C3%A7os%20gerais>. Acesso em: 18 set. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARROS, Pedro Henrique Fernandes. Ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas: procedimentos, relevância e inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e contratações públicas aprovada pelo Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 4.253/20). *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 63-75, jul./dez. 2020.

Proteção de dados pessoais e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD¹

Marcelo Augusto Pedreira Xavier

Especialista em Controle Externo e Governança Pública e Secretário-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.
E-mail: maugusto@tce.go.gov.br.

Resumo: Este estudo analisa a relação entre as regras de proteção de dados pessoais e as exigências de transparência, mediante análise da matriz de fiscalização proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) por meio da Resolução nº 09/2018 Atricon. A análise é baseada nas exigências lançadas pela Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). O trabalho aborda o contexto jurídico e teórico em torno da privacidade e os fundamentos constitucionais que resguardam a intimidade e a vida privada, em contraste com as disposições relacionadas ao acesso à informação e à transparência pública, que derivam da supremacia do interesse coletivo e normas relativas à publicação de atos administrativos, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF). Em suma, procura-se verificar o impacto e a necessidade de tratamento de dados pessoais por parte do poder público, para fomentar sua proteção sem perder de vista os avanços e os instrumentos de transparência e de controle social exercido sobre a Administração Pública.

Palavras-chave: LGPD; proteção de dados; privacidade; transparência; acesso à informação

Sumário: Introdução – **1** Contexto jurídico da proteção de dados pessoais – **2** Deveres legais de transparência da Administração Pública – **3** A Matriz de Fiscalização dos tribunais de contas – Conclusão – Referências

Introdução

A revolução tecnológica vivenciada pela sociedade moderna, ao mesmo tempo em que trouxe incontestáveis facilidades ao cotidiano, faz refletir sobre a imensa quantidade de informação gerada e armazenada pelos inúmeros dispositivos eletrônicos nos quais circula. Muitos desses dados carregam consigo uma característica especial, por relacionar-se com a intimidade dos indivíduos em geral e a vida pessoal de cada um, a qual está inequivocamente refletida nos computadores e smartphones que utiliza.

Nada obstante, os guardiões das informações pessoais, quais sejam, as organizações públicas e privadas que mantêm em seus sistemas tais ativos,² estão se conscientizando do dever de proteger tal acervo. Essa conscientização não advém de uma iniciativa própria, mas da necessidade que a sociedade faz questão de demonstrar, ao aprovar, por meio de seus governantes eleitos, regulamentos que visam à proteção da informação individual. No Brasil, aprovou-se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), mecanismo legal para inibir a utilização não autorizada e coibir os inúmeros vazamentos de informação pessoal que ocorrem por todo o mundo.

Por outro lado, somente por meio da publicação irrestrita de informações é que se possibilita que a mesma população exerça o controle social da Administração Pública. Os vultosos gastos dos órgãos e entidades envolvem, muitas vezes, o favorecimento pessoal de indivíduos, os quais percebem a contraprestação pecuniária pelas funções exercidas ou serviços prestados.

¹ Este é uma versão modificada e atualizada do artigo “Proteção de dados e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD”, apresentado no XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo IBDA – AASP, realizado de 4 a 7 de novembro de 2020.

² Segundo a norma ABNT NBR ISO/IEC 27002 (Código de Prática para a Gestão de Segurança da Informação), “Ativo” é qualquer coisa que tenha valor para a organização. Ainda segundo essa norma, os ativos podem estar representados em diversas formas, entre elas os “Ativos de informação”, definição no qual se enquadram base de dados e arquivos, contratos e acordos, documentação de sistema, informações sobre pesquisa, manuais de usuário, material de treinamento, procedimentos de suporte ou operação, planos de continuidade do negócio, procedimentos de recuperação, trilhas de auditoria e informações armazenadas.

A regra, segundo a Lei de Acesso à Informação, é a transparência, mas será necessário conciliá-la com a proteção de dados pessoais. Surge assim a seguinte questão: Em que medida, a LGPD impacta nos portais de transparência mantidos pelo Poder Público?

Assim, o objetivo geral deste estudo é identificar quais exigências de transparência guardam correlação com a LGPD. Para responder ao problema ora exposto, pretende-se classificar os critérios para fiscalização dos portais de transparência de órgãos públicos, verificando a presença efetiva de dados pessoais. A delimitação tem como base as diretrizes estabelecidas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), e pretende identificar em que medida as exigências de publicidade dos atos administrativos podem guardar correlação com LGPD.

Defende-se a hipótese de que a LGPD, ao regulamentar o uso dos dados pessoais, permitirá aprimorar a forma de publicá-los, conferindo potencial para ampliar os portais de transparência e o acesso à informação. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica em torno dos principais conceitos de privacidade e intimidade, enquanto direitos da personalidade, em contraponto aos fundamentos legais do acesso à informação. Na revisão de literatura específica às temáticas envolvidas, busca-se conceitos claros de quais são os registros resguardados pela LGPD, para definir se os dados publicados pelos órgãos têm caráter personalíssimo e que providências devem ser adotadas para fins de aprimoramento da transparência com o tratamento das informações pessoais.

1 Contexto jurídico da proteção de dados pessoais

A discussão mundial sobre a proteção de dados pessoais ganha ampla notoriedade a partir da entrada em vigor da GDPR (*General Data Protection Regulation*), sigla em inglês que denomina o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (UNIÃO EUROPEIA, 2019), norma aprovada em 27 de abril de 2016 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia. Em vigor desde 2018, a norma reforçou a proteção da intimidade dos cidadãos daquele bloco, tendo inspirado outras legislações mundo afora.

O Brasil não destoou das ações propostas pelos países europeus. A dinâmica temporal mostra que, embora a privacidade tenha sido relativizada em vários momentos históricos, a intimidade e privacidade sempre mantiveram sua importância enquanto direitos perenes no ordenamento jurídico brasileiro. Ao analisar o histórico do direito à privacidade no Brasil, registra-se que muitos conceitos influenciam na percepção do que é íntimo e privado e que tais denominações foram evoluindo ao longo dos anos (CANCELIER, 2017). Isto significa que nem sempre houve a devida proteção à intimidade, o que veio a ser corrigido e pacificado posteriormente.

A atual Carta Magna brasileira mantém no rol de garantias fundamentais os denominados direitos da personalidade. O artigo 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) consagra que o direito à intimidade é inviolável, assim como à vida privada, à honra e à imagem. O legislador pontua dessa forma quais aspectos individuais merecem maior proteção.

O direito à intimidade é, sobretudo, a possibilidade de manter sigilo sobre determinados aspectos pessoais. Destaca-se que a consciência do indivíduo, seu pudor sobre as próprias convicções, os segredos íntimos e aqueles mantidos sob juramento, assim como quaisquer outras informações que lhe causem constrangimento se publicadas dizem respeito à intimidade, e a vida privada, a qual guarda correlação com a honra, sendo assim um direito subjetivo por natureza (STOFFEL, 2000). Ou seja, a percepção de violação parte do próprio sujeito do direito.

Além de figurar no rol de garantias fundamentais, há também na legislação infraconstitucional a tutela constante de direitos pessoais relacionados à privacidade. O Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2002, contém um capítulo específico para o tema. Dentre as disposições, destacam-se

o artigo 114, o qual prevê que os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, e o artigo 21, que consagra que a vida privada da pessoa natural é inviolável.

Contudo, é somente com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) que surgem no ordenamento brasileiro as expressões “proteção da privacidade” e “proteção dos dados pessoais”, as quais figuram como princípios elencados no artigo 3º. Porém a norma é limitada por projetar sua abrangência tão somente à internet, deixando de lado os meios analógicos onde a informação íntima também circula livremente (COTS; OLIVEIRA, 2019).

O tratamento de dados pessoais recebeu atenção especial na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação – LAI). Essa lei regulamenta outra garantia fundamental, prevista no artigo 5º, inciso XXXIII (CF/88): o direito à informação. A LAI delimita princípios de proteção aos dados nos incisos II e III do artigo 6º. Ainda, segundo esses dispositivos, deve haver cuidado específico para preservar a privacidade dos indivíduos conforme dispõe o artigo 31 da referida norma.

No artigo 32, a LAI caracteriza como conduta ilícita a eventual publicação desnecessária de informações de indivíduos. Também, o dispositivo subsequente (Art. 34 da LAI) reforça a responsabilidade civil direta dos órgãos e entidades por danos eventualmente causados ao particular, ainda que tais prejuízos tenham sido provocados por ente privado o qual tenha acesso às informações pessoais em virtude do vínculo com o poder público. Resta evidente que houve esforço do legislador em construir uma forte proteção em torno das informações privadas.

A publicação de dados pessoais sem consentimento prévio vincula-se, em geral, à “proteção do interesse público e geral preponderante”, conforme §3º, inciso V do artigo 31. Trata-se de um “fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais” (DI PIETRO, 2016). Assim sendo, na LAI, esse é o principal fator para relativizar a proteção da informação pessoal.

Nesse contexto, a LAI tem sido propulsora da disseminação dos “dados abertos” reconhecidos no artigo 8º, §3º, incisos II e III. Trata-se de arquivos simples, tais como planilhas e texto em formato estruturado, contendo as mais diversas informações, com acesso rápido e desburocratizado. Nesse modelo, a publicidade de inúmeros dados pessoais, embora tenha o condão de invadir a privacidade, é admitida em nome da transparência pública.

Um exemplo é a publicação nominal da remuneração dos servidores. Embora tal informação possa ser considerada privada, nomes e vencimentos dos agentes públicos são publicados devido à relevância de tais informações, visto que concentram grande parcela dos gastos públicos. O servidor público tem sua esfera de informações pessoais reduzida em nome do controle, em conformidade com o que decidiu o Supremo Tribunal Federal ainda em 2015.³

Nesse contexto, a temática emerge novamente no ordenamento jurídico brasileiro. Aprovada sob o nº 13.709, a LGPD foi concebida para reforçar a tutela dos direitos da personalidade relativos à privacidade. Após oito anos de discussões legislativas, em agosto de 2018, o então presidente Michel Temer sancionou a lei, seguindo a tendência mundial de coibir o uso indiscriminado de dados pessoais. Após algumas mudanças em sua *vacatio legis* a maior parte da LGPD só entrou em vigor efetivamente em 2020, com a publicação da Lei nº 14.058.

Logo em seu primeiro artigo a LGPD apresenta seu principal intuito: o de resguardar os dados pessoais. A pretendida proteção à intimidade é almejada para regular a atividade das empresas privadas, mas aplica-se também ao poder público. São necessárias mudanças estruturais em todas as instituições do país, porém a maioria ainda não demonstra estar preparada para cumprir

³ Ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 652777, o Plenário do STF decidiu, por unanimidade, ser legítima a publicação nos sites mantidos pela Administração Pública do nome de servidores e dos valores de vencimentos e vantagens pecuniárias recebidos individualmente. A decisão, com repercussão geral reconhecida em setembro de 2011, foi aplicada a pelo menos 334 casos tratando do mesmo tema (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=290103>. Acesso em: 18 dez. 2019).

a LGPD integralmente (WILLEMIN, 2019). O despreparo das organizações poderá ter como consequência a imposição de indenizações, conforme dispõe o artigo 42 da LGPD.

Enquanto a LAI, no artigo 8º, impulsionou a divulgação de informações de maneira simples e direta, a LGPD destaca necessidade similar no artigo 25. Além disso, garante-se na LGPD uma infinidade de direitos ao verdadeiro titular dos dados pessoais conforme descrito nos artigos 16 e 17. Também se impõe uma série de medidas relacionadas à segurança e ao sigilo nos artigos 46 ao 49 da LGPD.

2 Deveres legais de transparência da Administração Pública

No atual contexto de transformação tecnológica, encontra-se também o crescente aprimoramento da transparência no setor público, permitindo ampliar a fiscalização por parte dos cidadãos. A publicidade dos atos administrativos permite que a sociedade e a imprensa mantenham vigilância constante sobre as ações do poder público e possibilita também uma rápida correção de erros, e ainda, a divulgação saudável dos acertos (CALVACANTE, 2016). A possibilidade de visualização e verificação dessas informações tem sido possível graças ao atual momento de amplo acesso às mídias digitais.

Ao observar quais dados devem constar nos Portais Governamentais, vê-se que a transparência pública é um caminho sem volta (BELLINE *et al.*, 2020). Porém, há muito para se avançar. Levantamento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, realizado em 2019, avaliou vários portais de transparência naquele estado, e o resultado final mostrou que quase metade dos órgãos analisados deixavam a desejar em alguns quesitos. Isto é, a informação disponível ao público não atendia integralmente aos marcos legais, como LAI, LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outros, desrespeitando assim o direito à informação, uma garantia constitucional que permite ao cidadão exercer o controle social sobre a despesa pública.

A transparência nada mais é que a forma de efetivar o princípio da publicidade. Tal princípio é listado no *caput* do artigo 37 da CF/88 entre aqueles que regem toda a estrutura estatal. A exigência da publicidade requer dos governos que todos os atos sejam tornados públicos, salvo em caso de sigilo legal (FREIRE, 2007). Trata-se de um requisito a ser observado, para que o ato administrativo tenha eficácia, visto que somente a partir de sua divulgação poderão ser operados os efeitos externos. Sem a devida publicação, os atos do poder público, mesmo sendo válidos, podem não ter qualquer efetividade.

O acesso à informação está expresso no artigo 5º, inciso XXXIII, bem como no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216 da CF/88. Tal previsão constitucional torna a própria transparência pública um princípio implícito (CRUZ, 2016). Assim, a Constituição Cidadã conferiu à Administração Pública o dever de gerir a informação governamental, garantindo o direito de consulta a todos que dela necessitem.

Há ainda outras normas infraconstitucionais que tratam do tema. Nesse sentido, um dos principais marcos normativos que dizem respeito à transparência é a Lei Complementar (LC) nº 131 de 2009, que atualizou a LRF (LC nº 101/2000), a fim de que todos os entes federativos garantissem o “pleno conhecimento e acompanhamento”, pela sociedade, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, conforme redação do artigo 48, §1º, II da LRF.

Conhecida como Lei da Transparência, a LC nº 131/2009 agregou à LRF a necessidade de divulgação em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público. Ressalta-se que a LRF, especialmente com esta nova redação “estabelece que a verdadeira responsabilidade pressupõe ação planejada e transparente”, estimulando assim boas práticas neste assunto (CRUZ, 2016, p. 229).

É notório que a LRF aperfeiçoada aumentou sobremaneira o poder de fiscalização do cidadão comum. A partir deste marco jurídico houve grande impulso para o desenvolvimento dos portais de transparência. Ainda que alguns cumprissem apenas formalmente o que a lei exigia, tais portais possibilitaram que toda a população tivesse informações sobre a execução do orçamento; detalhes de despesas e receitas; gastos com pessoal; licitações; contratos; convênios; procedimentos administrativos em geral, e ainda outros dados dos órgãos públicos.

Ainda assim, a LAI é, de longe, a principal referência jurídica para o exercício do controle social da gestão pública. O controle social é essencial para existência da democracia, sendo exercido desde o processo de construção de políticas públicas até o acompanhamento da gestão por meio das informações da transparência (LIMA, 2019). A LAI ampliou o controle, fixando procedimentos que regulamentam a garantia fundamental de acesso à informação.

A transparência se manifesta de duas formas básicas: ativa e passiva. A transparência ativa se refere ao atendimento espontâneo e objetivo de critérios legais, nos quais a informação é publicada em um local acessível a todos, enquanto a transparência passiva se dá pelo atendimento de requisições expressas dos cidadãos (CRUZ, 2016). Nesse sentido, os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) são um meio eficaz de atender aos pedidos formulados. Cruz (2016, p. 230) aduz:

Implantado nas homepages das organizações públicas federais do poder executivo brasileiro, o e-SIC permite registrar demandas de qualquer cidadão brasileiro, dentro ou fora do território nacional, para qualquer informação de que necessite, desde que não sigilosa, sem ser obrigado a justificar sua necessidade.

Segundo a LAI, no caso dos órgãos federais, a ausência ou insuficiência de informação que ensejar reiteração da demanda implica consequente atuação corretiva da Controladoria-Geral da União. Além do e-SIC desenvolvido na modalidade virtual, o atendimento para este fim deve ser prestado de forma presencial (SIC). No entanto, é na forma *online* que se permite o acesso aos dados mantidos pelo poder público de forma mais rápida e eficaz.

Além da LAI e da LRF, outras normas infraconstitucionais trazem deveres de transparência. É o caso, por exemplo, da Lei de nº 9.784/99, que trata do processo administrativo e da Lei do Pregão, nº 10.520/02. A primeira legislação brasileira a tratar do tema foi a Lei nº 9.755/98, a qual, embora ainda não adotasse o termo “transparência”, elencou um amplo rol de informações sobre as contas públicas que deveriam ser fornecidas pelos órgãos e transparentes pelo Tribunal de Contas da União.

A LGPD é também exemplo de legislação que agrega exigências de transparência. Enquanto a LAI visa promover transparência ativa e passiva e também a proteção dos dados individuais, a LGPD, ao seu turno, objetiva assegurar aos seus titulares informações claras, precisas e de fácil acesso a seus registros, assim como os detalhes da forma de tratamento.

A proteção de dados pessoais reforçada pela LGPD assume limites diferentes quando se refere à transparência do Estado. Para Lima (2019, p. 307):

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.

Nota-se a relativização do direito à privacidade frente ao dever de publicidade e à atividade investigativa do poder estatal. Nesses casos, a LGPD se propõe a permitir o exercício do controle sobre a própria Administração, reduzindo assim a esfera de intimidade dos agentes públicos em geral e permitindo que o poder público adentre na esfera pessoal para exercer suas competências.

Observa-se que nenhum outro comando legal foi revogado, seja ele relativo à transparência pública ou não. Conforme o entendimento expresso no artigo 64 da LGPD, permanecem vigentes todos os direitos e deveres colocados por outras legislações (COTS; OLIVEIRA, 2019). Essa afirmação inequívoca de vigência de outros dispositivos reforça o argumento de que as exigências normativas e principiológicas referentes à publicação de dados devem continuar a ser atendidas.

Ao contrário, a nova lei de proteção de dados traz novas exigências de transparência, pois condiciona a publicação de informações dos indivíduos à divulgação de como os órgãos públicos coletam e utilizam dados pessoais. Exemplo disso é que a própria LGPD define no artigo 6º, entre os princípios que a regem, o livre acesso (inciso V) e a transparência (inciso VI).

A presença de normas voltadas exclusivamente ao poder público na LGPD vem reforçar sua aplicação aos órgãos e entidades da Administração. Nota-se “essencial as disposições da LGPD dedicadas a normatizar o tratamento de dados por entes públicos, a fim não apenas de garantir o atendimento do interesse público, mas também para possibilitar maior transparência aos titulares do que, efetivamente, é feito com seus dados” (COTS; OLIVEIRA, 2019, p. 137). De fato, a proteção de dados pessoais passa a ser uma condição para o tratamento de dados também para todos os entes estatais no que se refere à coleta, utilização, transferência e publicação das informações em geral.

Por conseguinte, todas as demais exigências de transparência fundadas em outras normas já mencionadas, inclusive da LAI, permanecem inalteradas. Assim, todos os órgãos públicos deverão disponibilizar ao público, entre outras informações, o fundamento legal e o procedimento adotado para realizar o tratamento de dados pessoais.

Nesse sentido, o artigo 9º da LGPD traz um rol exemplificativo dos detalhes relacionados ao tratamento de dados pessoais, os quais devem ser tornados públicos. Revela-se que a LGPD trata o direito-dever de ser transparente, ao “a) prescrever que a informação deve ser clara, adequada e ostensiva (aspecto qualitativo); e b) elencar quais seriam os tipos de informação que deveriam constar do processo comunicativo (aspecto qualitativo)” (BIONI, 2019, p. 194). Neste caso, aplica-se tal entendimento tanto ao *caput* quanto aos incisos, para registrar que a transparência, quanto ao tratamento, deve ser capaz de elucidar o fluxo informacional ao titular dos dados.

Dessa forma, a LGPD assume um papel de norma regulamentadora de dispositivos da LAI, conforme depreende-se do *caput* artigo 23 da LGPD. As novas regras irão disciplinar a forma como o acesso à informação pessoal tratada pelo poder público deve ser promovido, a fim de harmonizar o respeito à privacidade do cidadão. Portanto, a transparência, no contexto da LGPD, é mais um dever, o de que a Administração Pública deve ser diáfana sobre suas práticas de utilização e disseminação de informações das pessoas com as quais lida.

3 A Matriz de Fiscalização dos tribunais de contas

Nota-se uma variedade de exigências normativas que os órgãos e entidades devem atender. Reforça-se que “incumbe ao gestor público realizar esforço de inventariar as leis, as normas ou os regulamentos que possam conter indicação das informações que devem ser tornadas públicas e serem divulgadas” (CRUZ, 2016, p. 231), e ainda, verificar de tempos em tempos se os dados estão acessíveis ao público. Isto significa que cumpre aos titulares dos órgãos uma enorme diligência para catalogar e atender todas as exigências legais.

A legislação esparsa por vezes dificulta o atendimento integral das normas, por isso, o controle fiscalizatório exercido por outros órgãos se torna também um instrumento de aperfeiçoamento dos portais. Visando tal aprimoramento, a ATRICON instituiu a Resolução nº 09/2018, definindo diretrizes a serem adotadas pelos tribunais de contas para fiscalizar a transparência, possibilitando uma rápida e completa análise, e também servindo de ferramenta direcionadora aos gestores públicos.

A matriz de critérios constante na mencionada resolução reúne um total de 134 requisitos relacionados ao tema e permite identificar se o ente fiscalizado atende a todas as regras estabelecidas em normas e recomendações, conforme a natureza de cada órgão ou entidade. Assim, os tribunais de contas, ao aplicarem esse instrumento em suas fiscalizações, podem contribuir para fomentar o aprimoramento da transparência, pois as diretrizes sintetizam todas as exigências legais e algumas recomendações baseadas em boas práticas.

Diversas das exigências contidas nessa matriz podem implicar na publicação de dados pessoais agora protegidos pela LGPD. Para compreender essa correlação é necessário compreender melhor o conceito de tratamento de dados pessoais e dados sensíveis, e assim utilizar tais definições como ponto de partida na análise dos critérios estabelecidos pela ATRICON na Resolução nº 09/2018. Tal compreensão visa depreender, de forma lógica, quais requisitos adotados pelos tribunais de contas para fins de fiscalização da transparência exigem dos órgãos a realização de operações de tratamento de dados pessoais.

Por conseguinte, se a exigência fiscalizatória requer o manuseio de informações que pertencem legalmente aos seus titulares, exigir-se-á, dos órgãos públicos, que atendam ao disposto na LGPD. Conforme já explanado, ainda que haja fundamento jurídico para publicação irrestrita dos dados pessoais por parte dos órgãos públicos, há também a necessidade de obedecer ao comando legal de tornar públicas também as respectivas informações correlatas às tratativas para operacionalizar a atividade de sua competência (Art. 23 LGPD).

Na legislação é possível encontrar conceitos convergentes relativos ao tratamento de dados pessoais. Em seu artigo 4º, a LAI traz no inciso IV a definição de tratamento como sendo a “produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”. Neste mesmo sentido, a LGPD, em artigo 5º, traz entre os seus incisos a definição de tratamento que inclui “toda operação realizada com dados pessoais”.

Registra-se que as definições relativas ao tratamento dos dados, em ambas as leis mencionadas, referem-se necessariamente ao conjunto completo das operações envolvidas, abrangendo, portanto, desde a sua coleta, até a sua publicação, perpassando por todas as formas de uso, manipulação e disseminação das informações.

Por conseguinte, a LAI também define o que é a informação pessoal como sendo “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (LAI, Art. 4º, inc. V). Similarmente, na LGPD o mesmo conceito aparece vinculado ao termo “dado pessoal” (LGPD, Art. 5º, inc. I), acrescendo-se ao de natureza sensível, a delimitação quanto à “origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico” (inc. II).

Observou-se que enquanto a LAI optou por definir o que são “informações”, ou seja, conjuntos de dados armazenados em algum tipo de suporte documental ou tecnológico, a LGPD trouxe consigo o conceito de “dado”, o qual pode ser compreendido como uma unidade inferior de informação. Nota-se graus distintos ao analisar a semântica das palavras utilizadas. Enquanto os dados referem-se a elementos brutos, descontextualizados e desprovidos de sentido, a informação pode ser definida como um conjunto de dados que pode ser valorado, permitindo obter conhecimento sobre os fatos (SEMIDÃO, 2014). Embora dado e informação possam ser

considerados sinônimos, a definição mais apropriada para cada um destes verbetes diferencia o grau de conhecimento que proporcionam.

Assim sendo, a definição de informação pessoal que decorre da conclusão lógica destas duas normas refere-se ao conjunto de dados que permite identificar uma pessoa natural. Tal identificação torna-se de caráter sensível quando referir-se à etnia, religiosidade, pensamento filosófico ou político-partidário, preferências sexuais e informações biomédicas, como depreende-se dos artigos supramencionados.

Partindo deste pressuposto, é possível afirmar, por exemplo, que a combinação de nome e CPF, por permitir a identificação inequívoca de uma pessoa natural, tem caráter pessoal. Tal entendimento é corroborado com a leitura da Resolução STJ/GP nº 14/2016 do Superior Tribunal de Justiça, a qual, ao regulamentar a aplicação da LAI, definiu como informação pessoal conceito exemplificado por “endereço, telefones residencial e celular, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF), número da carteira de identidade (RG), carteira funcional e passaporte de magistrados e servidores”.

Podem ainda ser considerados dados pessoais, a profissão, o endereço de domicílio, nomes de familiares, pois permitem identificar os titulares de tais informações. Por sua vez, o estado civil e a data de nascimento podem ser considerados sensíveis, por revelar aspectos mais íntimos. Ou seja, um simples formulário de cadastro que requeira o preenchimento desses dados está, portanto, sujeito às rígidas regras da LGPD.

Assim, a divulgação de peças processuais que contenham a qualificação de pessoas, ou laudos, exames e demais documentos que contenham quaisquer dados que, combinados, permitam identificar as pessoas envolvidas, podem ser consideradas operações sensíveis, sob a ótica da LGPD.

Por conseguinte, terão os titulares da informação assegurados direitos específicos quanto ao tratamento adequado e, em alguns casos, sujeição ao prévio consentimento para que possam ser utilizados. E, ainda que a disseminação da informação individual ocorra com outra base legal, em que se dispense a autorização prévia, estará o tratamento sujeito às demais regras impostas pela Lei de Proteção de Dados Pessoais.

A partir de tais definições, se torna possível a quantificação dos requisitos de transparência afetados pela LGPD, os quais estão listados como parâmetros de fiscalização pelos tribunais de contas. Destaca-se que a análise realizada considera a disposição de todos os critérios que compõem os quadros de preenchimento da matriz constante no anexo da resolução mencionada, tanto os de natureza comum como as de aplicação específica.

Conforme destacado na própria matriz, a parte comum refere-se àquela aplicável a todos os entes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, tribunais de contas, Ministério Público e Defensoria Pública. Havendo, portanto, aplicações de critérios distintos em alguns casos.

Ademais, entre os requisitos é possível identificar critérios essenciais, obrigatórios e recomendados. Ademais, alguns critérios não decorrem de exigência normativa, mas de boas práticas e cujo cumprimento não é compulsório. A análise segmentada por tipo de exigência, ou por matrizes específicas ou combinadas, não é objeto de estudo aprofundado neste trabalho, buscando-se uma análise holística sobre toda a composição de critérios.

Promoveu-se, inicialmente, três classificações distintas:

- 1 Contém: O requisito de transparência exige a publicação ou coleta de dados pessoais, portanto contém esse tipo de informação;
- 2 Pode conter: O requisito de transparência pode ser atendido com ou manuseio de dados pessoais, havendo assim a possibilidade de conter informações das pessoas envolvidas;

3 Não contém: O critério contido na matriz diz respeito a informações que em sua essência não implicam tratamento de dados de pessoas naturais, ou seja, não contém esse tipo de dado nas operações envolvidas.

Essa mesma classificação foi feita também com relação à presença de dados pessoais considerados sensíveis, conforme a definição da LGPD. A seguir são apresentadas as principais constatações. A Tabela 1 demonstra os resultados em relação à possibilidade de conter dados pessoais no atendimento do critério de transparência. A pesquisa demonstrou que mais da metade dos critérios dos requisitos presentes na matriz de fiscalização adotada pelos tribunais de contas exige, em alguma medida, operações de tratamento de dados pessoais.

Tabela 1 – Classificação dos critérios de transparência quanto aos dados pessoais

Classificação	Percentual	Quantidade
Contém	20%	27
Não contém	49%	66
Pode conter	31%	41
Total de critérios:		134

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação aos dados pessoais sensíveis, nota-se que não há, entre o rol de exigências de transparência descrito no anexo da resolução da ATRICON, critérios que remetam expressamente aos dados sensíveis. Entretanto, percentual significativo pode resvalar na publicação desse tipo de informação. A Tabela 2, a seguir, demonstra os resultados especificamente quantos à informação sensível.

Tabela 2 – Classificação dos critérios de transparência quanto aos dados sensíveis

Classificação	Percentual	Quantidade
Contém	0%	0
Não contém	55%	74
Pode conter	45%	60
Total de critérios:		134

Fonte: Elaborada pelo autor.

Restou demonstrado, ainda, que uma parte bastante significativa, na ordem de 45%, dos critérios listados pela ATRICON, pode envolver alguma operação de tratamento de informação pessoal sensível, e que, portanto, deve ser considerada pelos órgãos públicos para fins de elaboração de esclarecimentos ao cidadão, conforme exigido pelo artigo 23 da LGPD. Ao mesmo tempo, em nenhum dos critérios exige-se, de forma plena, a publicação de algum tipo de dado pessoal sensível, o que deixa claro que os órgãos não necessitarão fazer qualquer adequação que reduza a transparência.

A título exemplificativo, a Tabela 3, a seguir, destaca os principais critérios de transparência que implicam no tratamento de dados pessoais pelos órgãos públicos, para fins de publicação das informações. Todas as exigências listadas constam da matriz comum, ou seja, são exigíveis de todos os entes públicos, sendo considerados essenciais ou obrigatórios por força de dispositivo

legal. Nesse sentido, todos devem publicar em algum grau, informações que permitam atender de forma inequívoca ao critério listado.

Ao fazerem isso, podem ocultar de forma parcial (pseudonimizar) ou total (anonimizar) alguns dos dados pessoais presentes, porém ao fazerem isso para afastar a aplicação da LGPD, correm o risco de deixar de atender ao requisito de transparência. Nada obstante, a LGPD exige que sejam tratados apenas os dados pessoais essenciais para atender à finalidade (Art. 6º, III). Conclui-se, portanto, que independentemente de qual dado é publicado, sendo pertencente à alguma pessoa natural, o órgão deverá informar as hipóteses pelas quais faz a publicação para atender à LGPD (Art. 23, I).

Tabela 3 – Principais critérios de transparência que contém dados pessoais

Item	Subitem	Critério
4. Despesa	4.3	Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento
	4.12	Apresenta informações sobre transferências realizadas: com indicação de beneficiário
5. Recursos Humanos	5.1	Relação dos servidores
	5.2	Indicação de cargo e/ou função desempenhada por cada servidor
	5.4	Indicação da remuneração nominal de cada servidor
6. Diárias	6.1	Nome do beneficiário
	6.2	Cargo do beneficiário
	6.3	Número de diárias usufruídas por afastamento
	6.4	Período de afastamento
	6.5	Motivo do afastamento
7. Licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão-Srp	7.5	Resultado dos editais: (indica vencedor)
	7.8	Gravação de relatórios em diversos formatos
8. Contratos	8.1	Contratos na íntegra e termos aditivos
	8.2	Indicação do Fiscal do Contrato

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados da Resolução ATRICON nº 9/2018.

A pesquisa demonstrou que os próprios tribunais de contas são alguns dos órgãos públicos mais exigidos na matriz de critérios de transparência, especialmente no tocante à publicação de dados pessoais. Dentre os 134 requisitos mapeados, 19 são voltados exclusivamente para as cortes de contas, dos quais a maior parte, embora seja de natureza recomendada, pode conter dados sensíveis, por incluir a qualificação das partes, como no caso, da apresentação de elementos de defesa, a íntegra das decisões condenatórias e a publicação de dados recebidos de seus jurisdicionados.

Conclusão

A Lei nº 13.853/2019 deu mais robustez à LGPD por reforçar a estrutura de fiscalização de aplicação da norma com a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Porém, a participação de entidades com interesses eminentemente comerciais e privados foi mais privilegiada, deixando de fora da gestão entidades da sociedade civil cuja atuação é voltada para a transparência pública.

Neste sentido, a LGPD poderia se tornar obstáculo para a divulgação de dados pessoais. Em tese, a mera a publicação de nomes e CPF, por tratar-se de informações de identificação consideradas dados pessoais podem causar empecilhos à transparência pública (GALDINO, 2019). Para enfrentar tal controvérsia, é preciso rever alguns dispositivos da própria LGPD, os quais se aplicam especificamente ao Poder Público.

A primeira conclusão lógica da leitura do *caput* do artigo 23 é de que a LGPD se apresenta como instrumento regulador da LAI. Portanto, conforme descrito neste estudo, nenhuma disposição de transparência e acesso à informação foi derogada, mas alguns requisitos deverão ser observados a fim de garantir que o trato com os dados pessoais seja feito para atingir o cumprimento de disposições legais expressas.

Por conseguinte, todas as informações pessoais podem e devem continuar a ser publicadas para atender às exigências de transparência. Todavia, cada ente deverá tornar público: o porquê (fundamento normativo) e como é feita a coleta e a publicação (detalhamento dos procedimentos).

Notou-se ainda que a publicação de dados pessoais, pelo poder público ou até mesmo pelo particular, ainda que desprovida de expressa previsão legal, poderá ser amparada pela própria LGPD. Este é o entendimento trazido pela interpretação de incisos do artigo 7º da LGPD, por meio do qual se admite um juízo de valor quanto à prevalência de interesses coletivos frente aos direitos fundamentais da privacidade (BEPPU; PAIVA, 2019). A mesma conclusão se extrai ao analisar as demais bases legais para o tratamento, como o cumprimento de dever legal e o exercício de competências da Administração Pública.

Resta evidente que o poder público não auferiu qualquer escusa a obstaculizar a transparência, ao contrário, deve deixar transparente que medidas adota para proteger a informação pessoal, e quais exigências legais está atendendo ao divulgar dados que identificam inequivocamente os indivíduos.

Ademais, provou-se que nenhum dos critérios de transparência exige a publicação de dados sensíveis, não se exigindo qualquer tipo de consentimento prévio. Some-se a isto as previsões expressas que conferem ao poder público o dever de tratar dados no exercício de suas competências. Portanto, afasta-se a hipótese de que a LGPD pode ser utilizada como pretexto para diminuir o acesso à informação.

Assim sendo, a principal conclusão desta pesquisa sugere a inclusão imediata das novas exigências de transparência acrescidas pela vigência da LGPD na matriz de fiscalização proposta pelos Tribunais através da ATRICON. Portanto, ao regulamentar o uso de dados pessoais, a LGPD não reduz a transparência, mas permitirá, com a efetiva adesão por parte do poder público, ampliar os portais de transparência e os serviços de informação ao cidadão, uma vez que os órgãos e entidades precisam apresentar suas políticas de privacidade, sendo essa também uma forma de prestar contas do que é feito com as informações dos indivíduos no exercício de suas competências.

Abstract: This paper analyzes the relationship between personal data protection rules and government transparency requirements, through analysis of the inspection matrix proposed by the Association of Members of the Brazilian Courts of Accounts (ATRICON) through Resolution 09/2018 Atricon. The analysis is based on the requirements launched by Law No. 13,709 / 2018, called the General Law for the Protection of Personal Data (LGPD). This study approaches the legal and theoretical context around privacy

and the constitutional foundations that protect intimacy and private life, in contrast to access to information and public transparency, which derive from the supremacy of collective interest and rules related with publication of government acts, such as the Brazilian's laws of access to information (LAI) and fiscal responsibility (LRF). Briefly, the aim is to verify the impact and the occurrence of the personal data processing by the public authorities, to promote their protection without losing the advances and

instruments of transparency and social control exercised over the Public Administration.

Keywords: LGPD; Personal Data Protection; Privacy; Transparency; Access to information

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO/IEC 27002: Tecnologia da informação – Técnicas de segurança – Código de prática para a gestão da segurança da informação*. Rio de Janeiro, 2005.
- ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Resolução Atricon nº 09/2018*. Aprova as Diretrizes de Controle Externo ATRICON 3218/2018 relacionadas à temática Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados. 09 jan. 2019. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-092018/>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- BELLINE, Elyrouse C de O.; SILVA, Alexandre C. B.; MIRANDA, Luiz C.; ALBUQUERQUE, Francivaldo dos S.; DA SILVA, Valdemir. Transparência Pública, um caminho sem volta: Descrição das informações que devem constar nos Portais Governamentais. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 11, n. 37, p. 80-102, 2017. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/808/1166/>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- BEPPU, Ana Claudia; PAIVA, Tomás Filipe Schoeller Ribeiro. *Os fundamentos legais para tratamento de dados pessoais: os incisos I e IX do artigo 7º da Lei nº 13.709/2018*. In: BRANCHER, Paulo Marcos Rodrigues; BEPPU, Ana Claudia (Org.). *Proteção de dados pessoais no Brasil: uma nova visão a partir da Lei nº 13.709/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Casa Civil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 08 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Lei da Transparência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. 1998. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm. Acesso em: 21 set. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 17 de julho de 2002*. Código Civil. 2002. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 08 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 21 set. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). 2002. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resolução STJ/GP n. 14 de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a Lei n. 12.527/2011 no Superior Tribunal de Justiça e dá outras providências. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/102846/Res%20_14_2016_PRE.pdf. Acesso em: 26 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário com Agravo 652.777/SP*. Constitucional. Publicação, em sítio eletrônico mantido pelo município de São Paulo, do nome de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos. Legitimidade. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ana Maria Andreu Lacambra. Relator: Min. Teori Zavascki, 23 de abril de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>. Acesso em: 21 set. 2020.
- CANCELIER, Mikhail Vieira de Lorenzi. O Direito à Privacidade hoje: perspectiva histórica e o cenário brasileiro. *Sequência*, Florianópolis: UFSC, n. 76, p. 213-240, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p213>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- CALVACANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da administração na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- COTS, Márcio; OLIVEIRA, Ricardo. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais Comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.
- CRUZ, Claudio Silva da. Contas Públicas: Transparência e Credibilidade. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da administração na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- CUNTO, Raphael de; GALIMBERTI, Larissa; LEONARDI, Marcel. Direitos dos Titulares de Dados Pessoais. In: BRANCHER, Paulo Marcos Rodrigues; BEPPU, Ana Claudia (Org.). *Proteção de dados pessoais no Brasil: uma nova visão a partir da Lei nº 13.709/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- FREIRE, Elias Sampaio. *Direito Administrativo: teoria, jurisprudência e 1000 questões*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- GALDINO, Manoel. *ABINC: Como conciliar transparência pública e proteção de dados? Nova lei é ameaça à transparência, confunde dado pessoal e identificação protege informações sobre políticos*. *PODER360*. 15 abr. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinioao/congresso/como-conciliar-transparencia-publica-e-protecao-de-dados-questiona-manoel-galdino/>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO). *Avaliação dos Portais de Transparência*. Dez. 2019. Disponível em: http://paineis.tce.go.gov.br/extensions/Avaliacao_dos_Portais_de_Transparencia_2/Avaliacao_dos_Portais_de_Transparencia_2.html. Acesso em: 18 dez. 2019.
- LIMA, Diego Antonio Diniz. A Inaplicabilidade da Lei de Proteção de Dados no âmbito dos Tribunais de Contas. Análise constitucional, ponderação de princípios e exceções à regra. *In: Anais do I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas...* 11-14 nov. 2019. Curitiba: IRB, 2020. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais_CITC-final.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 8. ed. São Paulo: Método, 2019.
- LOBATO, Luisa Cruz; NEVES, Rafaela Teixeira. A natureza jurídica das decisões da assembleia geral e do conselho de segurança da ONU: a coexistência entre a opinio juris e o jus cogens. *In: CONPEDI/UNICURITIBA*. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2c463dfdde588f3b>. Acesso em: 13 set. 2020.
- STOFFEL, Roque. *A colisão entre direitos de personalidade e direito à informação*. São Leopoldo: Unisinos, 2000.
- SEMIDÃO, Rafael Aparecido Moron. *Dados, informação e conhecimento enquanto elementos de compreensão do universo conceitual da ciência da informação: contribuições teóricas*. Marília: UNESP, 2014. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciadaInformacao/Dissertacoes/semidao_ram_me_mar.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.
- UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of The Council. *Official Journal of the European Union*, 4 maio 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. Acesso em: 18 dez. 2019.
- WILLEMEN, Andrea. A importância do avanço nas leis de proteção de dados. *CONJUR*. Consultor Jurídico. Opinião. jan. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-28/opinioao-importancia-avanco-leis-protecao-dados>. Acesso em: 18 dez. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

XAVIER, Marcelo Augusto Pedreira. Proteção de dados pessoais e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 77-89, jul./dez. 2020.

A percepção dos gestores sobre governança pública: o caso do TCE-GO

Jaqueline Gonçalves do Nascimento

Mestre em Administração pela UniAlfa e diretora do Instituto Leopoldo de Bulhões – TCE/GO. E-mail: Jaqueline_gnascimento@hotmail.com.

Wilson Almeida

Pós-doutor em Política Internacional pela Georgetown University, Washington DC. É coordenador do Mestrado Profissional em Administração da UniAlfa/Goiânia. E-mail: wilson.almeida@unialfa.com.br.

Resumo: Com o objetivo de seguir as melhores práticas de administração e entregar serviços de qualidade, que tragam mais eficiência à gestão e aperfeiçoamento das funções estatais, as organizações públicas adotam a governança corporativa com base nas experiências do setor privado. É nesse contexto que os modelos organizacionais de gestão pública vêm se aperfeiçoando com o objetivo de fomentar questões como sustentabilidade financeira e transparência na gestão, incluindo a solução de conflitos de interesses. O presente artigo traz uma análise sobre a aplicação do conceito de governança nas atividades de gestão do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO, por meio da percepção de seus gestores, à luz dos princípios e recomendações de Governança Corporativa, sugeridos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC, quanto à Padrões de Comportamento, Estrutura e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios. Uma das ações recomendadas à alta administração é o acompanhamento

efetivo dos indicadores dos serviços prestados aos cidadãos, avaliando eventuais distorções e comandando a sua pronta correção junto aos gestores do TCE-GO. Conclui-se que a implementação de mecanismos de governança pelo TCE-GO tem papel indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas de controle e, por consequência, da propulsão de práticas eficientes de governança para o alcance de resultados.

Palavras-Chave: Administração pública; governança pública; Estudo 13 PSC/IFAC; Tribunal de Contas

Sumário: Introdução – **1** Governança – **2** Governança corporativa – **3** Governança no setor público – **4** Tribunais de contas como instâncias de governança – **5** O Tribunal de Contas do Estado de Goiás – **6** Para compreender a percepção dos gestores e a construção deste trabalho – **7** Apresentação dos resultados – Considerações finais – Referências

Introdução

A governança, que surgiu e aperfeiçoou-se nas entidades privadas, tem se tornado cada vez mais importante também para as instituições públicas, possibilitando uma interação entre o governo e a sociedade, garantindo informações mais transparentes e responsáveis. De acordo com Fonseca (2013), a governança pública procura imprimir maior eficiência e agilidade à administração pública.

Na esteira do caminho trilhado pelas empresas e corporações privadas, a sociedade aspira que as práticas de governança alcancem também as administrações públicas. De Benedicto, Rodrigues e Abbud (2008) afirmam que essas práticas alcançaram efeitos positivos e foram introduzidas no setor público por meio de reformas vindas do ideário da Nova Administração Pública. Para Matias-Pereira (2010), as mudanças reveladas na primeira década do século XXI incluem métodos mais avançados de administração e gerenciamento, envolvendo conceitos como: qualidade, eficiência, transparência, valorização do cliente, dentre outros. Para o autor, tais conceitos não estão restritos às empresas privadas, e são também afetos à administração pública.

A postura ética e transparente dos gestores públicos é exigida pela sociedade, que também pressiona por melhores resultados econômicos, sem perder de vista o aspecto social. Assim, operando em um ambiente de fortes influências políticas, os gestores públicos se deparam, e são desafiados cada vez mais, com decisões de cunho moral.

O conceito de governança pública destaca a importância de se alcançar os objetivos comuns, quando o Estado é capaz de implementar as políticas adequadas e necessárias. Ensinam Oliveira e Pisa (2015) que tal capacidade está baseada em ações que garantam a maior atuação da sociedade e responsabilização dos agentes públicos, tendo como pressuposto o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com o cidadão. A positiva e crescente conscientização dos cidadãos tem gerado múltiplas e intrincadas necessidades, assim como expectativas proporcionalmente ampliadas neste sentido.

No Brasil, a partir da redemocratização do país, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, visando reestruturar a gestão pública com o objetivo de atender a uma nova configuração de relação entre Estado e sociedade, os governos dos níveis federal, estadual e municipal têm buscado implementar uma gestão do Estado que o torne mais aberto e acessível às necessidades dos seus cidadãos, o que estaria contribuindo para a implantação dos princípios da governança na administração pública.

Neste contexto, a *International Federation of Accountants* (IFAC) vem estimulando a adoção de boas práticas contábeis desenvolvidas com alto nível de qualidade. A IFAC é uma organização global da classe contábil, presente em 130 países com a missão de proteger o interesse público, e, para tanto, desenvolve normas internacionais de ética, auditoria, educação e normas públicas de contabilidade.

O Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (doravante, PSC-IFAC) tem a competência de tratar de assuntos que envolvem relatórios financeiros, contabilidade e auditoria do serviço público, alcançando instâncias de governos federal, estadual e municipal, incluindo outras entidades governamentais como agências e empresas públicas – nos relatórios de contabilidade e auditoria, para além dos financeiros. O Estudo 13, que será o foco deste trabalho e contém preceitos de governança desenvolvidos pelo IFAC (2001), concentra-se na sistematização das necessidades do comprometimento do setor público, em esfera global.

A iniciativa da IFAC visa aproximar-se da conceituação advinda da governança corporativa, somando-se a um esforço de busca por eficiência e *accountability* – originadas de inúmeras iniciativas internacionais de reforma do Estado. Nessa perspectiva, a gestão das organizações passa a ser fundamental na governança pública.

Observando-se o Planejamento Estratégico 2014/2020 do TCE-GO (2013), é possível a identificação de três focos estratégicos definidos para a atuação do Tribunal. São eles: (i) Melhoria da Gestão Pública Estadual, (ii) Transparência e Controle Social e (iii) Combate e Sanção à Fraude. Partindo de tais focos, pode-se chegar aos princípios de Governança do Serviço Público preconizados no Estudo 13 do IFAC. A adoção de um modelo de gestão, governança e planejamento pressupõe um processo dinâmico e interativo para a determinação de políticas, estratégias e objetivos relacionados às funções e procedimentos organizacionais. Assim, a complementariedade entre governança e gestão pública realiza-se por meio de estratégias eficientes e de *accountability*.

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados da pesquisa realizada com o propósito de identificar a percepção dos gestores do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, sobre a prática da Governança para Resultados aplicada a processos operacionais e de governança, gestão estratégica de inovação e sustentabilidade econômica, social e ambiental. Nossa amostra alcançou 27 (vinte e sete) pesquisados: chefe de gabinete da presidência; secretário administrativo; secretário de controle externo; secretário-geral; diretor de gestão, planejamento e governança; diretora de comunicação; diretor de controle interno; ex-chefe de gabinete da presidência; ex-secretária de controle externo; ex-secretário-geral; ex-diretora de gestão, planejamento e governança e o ex-diretor de controle interno. A pesquisa alcança ainda os seguintes gerentes: de tecnologia da informação; de administração; de gestão de pessoas; de orçamento e finanças; de controle

de atos de pessoal; de controle de contas; de controle de obras e serviços de engenharia; de fiscalização; de comunicação e controle; de gestão documental e de registro e jurisprudência.

1 Governança

Não é possível precisar a data em que foram introduzidos os conceitos de governança. Conforme Nardes, Altounian e Vieira (2016), desde que se iniciou a delegação de tarefas entre os seres humanos, veio também a preocupação de se criar instrumentos que permitissem ao delegante ter certeza de que suas determinações seriam cumpridas por quem recebeu a incumbência, ou seja, a criação de procedimentos que oportunizassem a redução dos riscos da delegação, diante das incertezas do ambiente e da complexidade crescente das relações humanas.

Pela amplitude de seu caráter, o conceito de governança nasce a partir da busca do aprimoramento comportamental de pessoas e instituições. Nardes (2013) destaca a existência de diversos conceitos para governança, já que o termo acomoda muitas concepções em função do contexto em que é empregado. Mesmo assim, a expressão agrega eixos afetos à transparência, ao planejamento das ações, ao controle do uso dos recursos, à articulação de direcionamento, articulação e coordenação dos diversos segmentos interessados (*stakeholders*), e ao atendimento efetivo das necessidades do “principal”. No caso do setor público o principal representa a própria sociedade.

Acompanhar as inovações tecnológicas, as exigências cada vez mais acentuadas dos destinatários dos serviços públicos e o contexto ambiental da escassez dos recursos, revela-se um fator fundamental para que a evolução da gestão da Administração Pública vá ao encontro da excelência.

Este novo cenário está exigindo dos governantes públicos que atuem com máxima eficiência, transparência e cautela, pois a sociedade exige cada vez mais resultados e mais respostas. Considerando estes aspectos, este trabalho, no qual se debaterá o complexo tema da governança pública, mais especificamente dentro do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, estará apoiado nos conceitos explicitados a seguir.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou em 2004 os chamados *Principles of Corporate Governance*, que serviram como parâmetro para que os países produzissem recomendações de melhores práticas em governança. Internacionalmente, a Governança apresenta-se como padrão de regras em nível da Organização das Nações Unidas (ONU) para que o Estado imponha sua vontade no próprio território. O Banco Mundial (2006) e a União Europeia, a exemplo, utilizam o termo boa governança no sentido de transmitir suas aspirações de um mundo melhor.

No âmbito brasileiro, em 1995 foi criado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), e no ano de 1999, lançado seu Código das Melhores Práticas em Governança Corporativa, que já está na 5ª edição, lançada em 2015. O Código, entre outras vantagens, pode influenciar, positivamente, investidores interessados em empresas brasileiras que adotam boas práticas de governança voltadas não apenas aos proprietários, mas também à longevidade de si mesmas.

Para Altounian, Souza e Lapa (2017), a dissecação do termo Governança abrange conceitos que se correlacionam com discursos acadêmicos, políticos e corporativos (privados e públicos). Os autores apontam ainda que a Governança pode ser vista num espectro mais amplo (governança no contexto global, políticas implementadas por governos) ou reduzido (governança de pessoas, tecnologia de informação).

2 Governança corporativa

Na conceituação feita pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009), a governança corporativa – GC mostrou-se indispensável para trazer proposta de

solução para o “conflito de agência”, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Alerta Rossetti (2014), que o problema fundamental do que hoje chamamos de governança corporativa centrou-se no conflito de agência, sendo uma das questões cruciais evitar o comportamento “*moral hazard*” dos gestores, descrito como oportunista.

Segundo Prats e Lasangna (2009), o modo como as sociedades enfrentam os desafios e as oportunidades (governabilidade) depende de um conjunto de procedimentos, regras, convicções e crenças que normatizam a vida em sociedade manifestas como qualidades institucionais presentes. De acordo com esse raciocínio a governabilidade pode ser entendida como a capacidade organizacional que é influenciada pela cultura, valores, atitudes e modelos mentais que norteiam suas relações. A governança, destaca-se como componente basilar da governabilidade, somando-se às capacidades do governo, dos atores políticos, econômicos e sociais, e ainda da qualidade das lideranças que atuam na comunidade, no Estado, no mercado e nas organizações.

O IBGC (2009) estabelece no já citado Código, que a governança corporativa consiste em um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre os proprietários, o conselho de administração, a diretoria e os órgãos de controle.

No mesmo contexto ocorrido em outros países, o advento da globalização, veio acelerar a adoção de mecanismos de GC no Brasil, juntamente com os processos de desregulamentação da economia, que resultaram num ambiente mais competitivo. Este ambiente obrigou muitas empresas a adotarem práticas da governança corporativa, pressionadas pelos investidores para elevarem seu valor no mercado (MCKINSEY COMPANY, 2001).

Conforme Matias-Pereira (2008), tais mudanças, geralmente lentas, frente às organizações privadas, apresentam suas particularidades que impedem a transformação no setor público de maneira mais célere. Ainda para este mesmo autor, o setor público no Brasil passa por um processo de modificação, mas ainda existem grandes obstáculos a serem enfrentados.

3 Governança no setor público

A década de 1980 foi caracterizada por profundas transformações no cenário econômico internacional e nacional. A crise fiscal daquele período exigiu nova ordem econômica e de política internacional, no propósito de tornar o Estado mais eficiente. É nesse contexto que os modelos organizacionais de gestão pública vêm se aperfeiçoando, visando fomentar questões como sustentabilidade financeira e transparência na gestão, incluindo a solução de conflitos de interesses.

Na governança pública, o controle é apontado como uma dimensão fundamental, na medida em que ele atua em sintonia com o alcance dos objetivos da organização (eficácia), da conformidade legal, da eficiência e efetividade operacional e da confiabilidade das informações levadas à sociedade. Assim, além de fornecer suporte à gestão e segurança aos cidadãos quanto aos resultados das políticas públicas – aumentando, desta maneira, a transparência e a *accountability* da gestão – que são pilares da governança, o controle pode auxiliar no realinhamento de interesses entre os *stakeholders* e os gestores, conduzindo à melhoria do desempenho empresarial.

Posteriormente foram publicados outros trabalhos, como o Estudo 13 – boa governança no setor público –, da *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001). Considerando a concepção sobre a “boa governança no setor público” e tendo a efetividade na área pública como foco do debate, a IFAC realça a função precípua da governança de garantir a supremacia do interesse público a qualquer tempo. Na mesma sintonia, o *Australian National Audit Office* (ANAO) publicou em 2003 o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, ratificando os princípios preconizados pela IFAC, acrescentando-lhes outros três: liderança, compromisso e integração.

Ainda na seara da teoria das agências, no contexto público, o principal e os agentes, no exercício de suas atribuições, relacionam-se entre si e com outras partes interessadas de modo a se buscar o desenvolvimento do país. Assim, sociedade é o “principal”, pois demanda percepções de “finalidade” e valor e tem o poder primário. Os “agentes”, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada competência para executá-las, ou seja, autoridades, dirigentes, executivos e colaboradores do setor público.

Dentre as variadas definições de governança pública, Bresser-Pereira (1998) a conceitua como sendo a capacidade financeira e gerencial de construir e gerenciar políticas públicas. Em concordância, também Matias-Pereira (2010) entende que para existir a boa governança, é necessário existir uma participação ativa dos *stakeholders*, dentre os quais cita: dirigentes, políticos, órgãos de controle e a sociedade organizada.

Nardes (2016, p. 155), lembra que:

A governança pública pode ser representada pela capacidade que os governos têm de assegurar que a vontade dos cidadãos seja considerada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais, mediante a seleção de pessoas e instituição de normas e processos adequados para executar as ações planejadas, articulação das ações de todos os agentes públicos e privados, alcance e controle de todos os resultados previstos, estabelecimento de indicadores de desempenho para verificar o quanto foram as metas alcançadas e divulgação de todas essas etapas à sociedade.

Aqui pode-se afirmar que a qualidade da administração pública está sendo avaliada mais por critérios técnicos, transparência, ética, eficiência, eficácia, capacidade de melhorar a qualidade de vida etc., e cada vez menos por critérios políticos. Nos estados democráticos como o Brasil, cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pelos recursos específicos: planejamento, direção e controle das operações desse setor. Por outro lado, o Poder Legislativo tem o direito e o dever de fiscalizar as ações do governo no que tange à eficiência do setor e à prática dos princípios de governança. Uma das formas para viabilizar essa responsabilidade é através de auditorias e relatórios. Neste sentido, Marques (2007) afirma que um dos elementos da governança no setor público tem a ver com os sistemas de prestação de contas/responsabilização-*accountability*.

Outro conceito importante é *compliance*. Esta palavra de origem anglo-saxã, remete à conduta de acordo com a regra. Segundo Manzi (2008), o Brasil procura consolidar o *compliance* como uma das premissas da governança, ao fortalecer a cultura do ambiente ético por meio de controles internos e aumento da transparência e, também, quando institui meios para assegurar a conformidade com normas, leis e políticas internas e externas.

O IFAC (2001) estabelece três princípios de governança corporativa, no contexto do setor público: Transparência: Integridade e *Accountability*. O quadro abaixo traz simplificada explicação dos citados princípios:

Quadro 1 – Princípios de Governança Corporativa – IFAC

(continua)

Princípios	Justificativa
Transparência	Necessário para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores. Ser transparente, por meio de consultas aos <i>stakeholders</i> e comunicação completa, precisa e clara, conduz a ações efetivas e tempestivas, dando suporte ao imprescindível controle.

(conclusão)

Princípios	Justificativa
Integridade	Reflete-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho. Compreende a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Baseia-se na honestidade e objetividade, e em elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. Intimamente dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo.
<i>Accountability</i>	Representa a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida. É o processo pelo qual as entidades e os gestores públicos submetem-se ao exame minucioso de um controle externo e são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho. Requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura.

Fonte: Elaborado por Jaqueline Nascimento e Wilson Almeida (2020).

Ensinam Martins e Marini (2010) que uma boa gestão pública é aquela que alcança resultados, atendendo aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou empresas, criando valor público. Para os autores, a gestão para resultados requer a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização, além de envolver o alinhamento dos arranjos de implementação (conjuntos de políticas, programas, projetos e organizações diversas) para alcançá-los.

Caio Marini e Humberto Falcão (2014, p. 44), acrescentando a ideia de percepção de valor público e alcance de resultados, definem governança pública como “um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho”. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede compartilhada faz todo sentido, para alcançar serviços orientados para resultados e a geração de valor público sustentável, que não sucedem de forma isolada ou casualmente. São elementos interdependentes, que exigem o incremento de capacidades e relações interinstitucionais.

4 Tribunais de contas como instâncias de governança

A finalidade do controle é garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal – legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência –, bem como obedecer aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

Desse modo, o controle decorre da necessidade de transparência no exercício do poder do Estado. Aqui também há fundamento na Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), quando se ocupa do dispositivo que possibilita a avaliação da gestão, ao estabelecer o princípio da prestação de contas dos agentes públicos (art. 34, VII, d). Esse conceito liga-se intimamente ao de *accountability*, e conseqüentemente à noção de governança, como já comentado.

De forma simplificada e em conformidade com a doutrina clássica do Direito, basicamente o controle pode ser *interno* ou *externo*, e *legislativo*, *judiciário* ou *administrativo*, conforme seja realizado ou não pela própria Administração ou pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

A Lei nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 77, divide o controle da Administração Pública em verificação prévia, concomitante e subsequente, de acordo com a cronologia de sua execução. O controle é dividido em: controle interno, sendo aquele realizado

dentro das entidades por seus próprios componentes e controle externo, como aquele que o Estado e os cidadãos exercem sobre as instituições públicas.

O controle interno pode ser conceituado como aquele exercido por órgãos que estejam dentro da estrutura do poder controlado e tenham sido criados para desenvolverem essa atribuição específica (AGUIAR, 2011).

Controle externo é aquele realizado por órgão que não pertença à estrutura do poder no qual o controle é exercido. Assim sendo, qualquer órgão pode efetuar o controle externo, caso tenha a incumbência de controlar a atividade desenvolvida por outro que não esteja na mesma estrutura de poder (AGUIAR, 2011). O controle externo compreende o controle parlamentar direto, o controle exercido pelos Tribunais de Contas e o controle judicial. Os Tribunais de Contas são instituições independentes, que controlam o Poder Executivo. Frey (2003) e Marques (2007) registram o importante papel das Cortes de Contas, no que diz respeito à implementação da governança pública.

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais de controle externo e surgiram da necessidade de estabelecerem-se bases novas para a fiscalização da execução orçamentária. No Brasil, a nível federal, o Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Nos demais níveis federativos, esse controle é exercido, por simetria constitucional, pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais, dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios e de Tribunais de Contas Municipais, conforme o caso.

Evidente se mostra a importância, no setor público, em termos de mecanismos de governança, do monitoramento, já que a mensuração dos benefícios oriundos da execução das políticas públicas é muito mais custosa que a avaliação dos incentivos dados na esfera privada (lucro, dividendos etc.).

Marini e Martins (2006) destacam que se torna contundente a necessidade de incrementar as capacidades institucionais do Estado para cumprir com o seu papel no desenvolvimento econômico social sustentável, por meio da adoção de políticas públicas, ou seja, o aperfeiçoamento da administração pública passa, necessariamente, pelo fortalecimento da governança.

Desse modo, o controle externo tem relevante função na contribuição para estimular o constante aperfeiçoamento da governança, na medida em que possa garantir que as ações governamentais estão sendo realizadas de maneira transparente, honesta e se as políticas estão sendo implementadas de acordo com o previsto. Portanto, os Tribunais de Contas são considerados instâncias externas de governança.

Na gestão pública, o monitoramento se realiza por força da atuação dos cidadãos, direta ou indiretamente, naquele caso por meio de grupos de controle social. A sociedade pode atuar indiretamente, por meio de seus representantes eleitos e das instituições detentoras de competência constitucional ou legal para aprovar políticas públicas e fiscalizar a gestão dos recursos, funções essas atribuídas ao Poder Legislativo e aos *tribunais de contas*. (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011. Grifo nosso).

O Tribunal de Contas da União (TCU) produziu o Referencial Básico de Governança (RBG), aplicável a todas as entidades públicas jurisdicionadas (BRASIL, 2014c). De acordo com o RBG, os Tribunais de Contas têm papel fundamental no desenvolvimento das organizações públicas, já que é de sua competência o exercício da fiscalização, do controle e da regulação dos órgãos e entidades da administração pública, em busca da legalidade dos atos e da boa gestão dos recursos públicos.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 (IRB, 2015) trazem a atuação dos Tribunais de Contas como sendo um instrumento da governança pública, cujo objetivo

é garantir a *accountability* pública, no intuito de contribuir para a diminuição das incertezas sobre as ações da administração pública.

5 O Tribunal de Contas do Estado de Goiás

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, conforme histórico publicado na página do TCE-GO na internet, foi instituído pela Constituição Estadual de 1947 e instalado em 1º de setembro de 1952, pelo Decreto nº 130, de 07/7/1952. Por disposição das Constituições Federal e Estadual, nesta última em seus artigos 25 e 26, ao Tribunal de Contas foi atribuída a competência de exercer o controle externo do Estado e das entidades da administração pública direta e indireta.

Dentre suas atribuições, constam: apreciar as contas do governador; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos três poderes; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos, à União, aos outros Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As funções básicas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e de caráter pedagógico.

O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Municípios e Distrito Federal (Promoex) foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O diagnóstico da FIA incluía a aspectos de integração externa, planejamento e controle gerencial, procedimento de trabalho, tecnologia de informação e estrutura de recursos humanos (MAZZON; NOGUEIRA, 2002).

Em consequência desse novo caminho traçado, o TCE-GO passou por mudanças em sua estrutura organizacional e organograma, trazendo modernas atribuições e formas de atuação de cada Secretaria e suas unidades, conforme estabelecido na Resolução nº 09/2012 (TCE-GO, 2012). Aqui foi aprovada a Proposta de Reestruturação Organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, um divisor de águas para a gestão e os controles interno e externo, atribuídos ao Tribunal. Merecem destaque o projeto de Redesenho do Tribunal, que resultou na nova estrutura organizacional e o monitoramento do andamento processual, evitando atrasos e paralisações.

Ainda na esteira de iniciativas alinhadas às boas práticas da administração pública, o Tribunal de Contas do Estado aprovou a Resolução Normativa nº 04/2013, contendo seu Plano Estratégico para o período 2014-2020.

Na construção do Plano Estratégico (TCE-GO, 2013) foi feito o diagnóstico dos ambientes interno e externo e elaborado o mapa estratégico, contendo a Missão, Visão e Valores da instituição. Em seguida foram traçados os objetivos estratégicos sob as perspectivas de resultados, processos internos (celeridade e seletividade, integração e transparência), pessoas e inovação e orçamento e logística.

A institucionalização e implementação de um sistema de Controle Interno não é somente exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma oportunidade para dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a melhoria na aplicação dos recursos públicos, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade. Reforçando o propósito de dar mais transparência às atividades do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a Diretoria de Governança, Planejamento e Gestão-DGPG, passou a ter um portal na internet, proporcionando aos membros, gestores, servidores e cidadãos interessados, a visualização de ferramentas de planejamento e gestão utilizadas pelo TCE-GO. Também é possível acompanhar

a agenda de atividades da DGPG, o Sistema de Gestão e Planejamento (SGP) e os Painéis de Monitoramento dos Planos Diretores e do Marco de Medição de Desempenho-MMD/TC.

No TCE-GO, o conteúdo do Marco de Medição de Desempenho foi utilizado como referência para a elaboração do planejamento institucional do biênio 2017/2018, sendo incorporado no Plano de Diretrizes da Presidência e nos Planos Diretores das unidades gestoras. Um ponto de destaque na Corte de Contas Estadual é a metodologia de monitoramento eletrônico do processo de evidenciação, realizada por meio do Sistema de Gestão e Planejamento (SGP), ferramenta eletrônica que integra as atividades de planejamento institucional, gestão de projetos e processos e monitoramento do Marco de Medição de Desempenho dos TCs, no âmbito do TCE-GO.

Em busca das certificações ISO 9001 e 14001, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás recebeu consultores que auxiliaram no processo de diagnóstico da Instituição e instruções para sensibilização das equipes sobre a importância e os benefícios das duas certificações. Buscou-se, em linhas gerais, para implantação do projeto, os critérios de escolha dos processos de trabalhos a serem submetidos à certificação, entre outros temas relacionados à matéria. Cumpridas todas as etapas, deu-se a obtenção da certificação com o objetivo de contribuir para a simplificação dos processos de trabalho do TCE-GO e promoção da melhoria dos resultados alcançados, segundo as modernas práticas de gestão internacionalmente aceitas.

Assim como a sociedade espera do serviço público, o TCE-GO (seus membros e servidores) tem refletido sobre a importância de reproduzir, em seus projetos de qualidade, mais que apenas dados estatísticos e relações numéricas complexas e de pouca ou quase nenhuma importância. No cenário evolutivo atual, está claro que a palavra eficiência não foi exposta pelo legislador apenas e tão somente como uma finalidade banal, de natureza gramatical ou protocolar. Seu objetivo é oferecer bens, produtos e serviços públicos com qualidade e que proporcionem uma sensação de bem-estar e realização pessoal, ao cidadão.

6 Para compreender a percepção dos gestores e a construção deste trabalho

Ensinam IDRUS *et al.* (2010), que a percepção é o sentido de como se interpreta o que está ocorrendo, quem está por perto, o que as outras pessoas estão fazendo e o que podem estar sentindo. Em casa, no trânsito, na escola, no trabalho e nas atividades cotidianas, as pessoas, conforme Souza Neto (2004), usam seus sentidos para tomar consciência de fatos, objetos, acontecimentos e pessoas que estão no seu entorno.

Chauí (2008) lembra que a percepção é uma relação do sujeito com o mundo exterior, pois damos às coisas percebidas novos sentidos e novos valores. Pessoas diferentes podem ver a mesma situação de formas diversas e, por conseguinte, reagirem de variadas maneiras. Cada um percebe um fato de acordo com sua maneira de ver e reagir, considerando sua própria história de vida.

Desse modo, podemos abordar a percepção como sendo uma espécie de julgamento dado pelo sujeito com base nas informações das sensações. É a interpretação por parte do indivíduo do que foi captado pelos sentidos e que pode ser influenciado por fatores fisiológicos e psicológicos, tanto quanto por questões externas como aspectos culturais e sociais.

Este trabalho foi construído em duas fases: a) pesquisa bibliográfica; e b) pesquisa de campo. A abordagem da seleção intencional, que consiste na seleção estratégica de amostras ricas de informações relevantes e, conforme explica Patton (2015, p. 256), “por sua natureza e substância vão iluminar a questão de pesquisa”, definiu a escolha dos entrevistados.

Esta abordagem é composta de perguntas fechadas simples e utiliza Escala Likert como forma de medição. A Escala Likert adequa-se ao presente estudo tendo em vista que possibilita estabelecer uma análise atitudinal em graus de concordância/discordância, permitindo indicar a medida de aderência da prática adotada pelo TCE-GO, com as recomendações da IFAC.

Desse modo, as respostas foram assinaladas numa escala de 5 pontos, indicando graus diferentes de concordância com as afirmações especificadas da seguinte forma: 1=discordo totalmente, 2=discordo, 3=não concordo nem discordo, 4=concordo, 5=concordo totalmente.

A técnica de coleta de dados adotada foi a aplicação de questionário com perguntas e respostas previamente formuladas a gestores e ex-gestores do TCE-GO, tendo como amparo a posição hierárquica e atribuições de governança que estes possuem dentro da Corte de Contas. A justificativa para consultar ex-gestores funda-se no fato de que a alta direção do TCE-GO, eleita para o biênio 2019/2020, havia assumido recentemente e procedido alterações naturais de ocupantes de alguns cargos. Assim, entendeu-se que a extensão da sondagem aos atuais e ex-ocupantes de cargos de liderança poderia resultar em dados mais completos.

A partir do Estudo 13 sobre governança no setor público (IFAC, 2001) foram escolhidas as dimensões de análise, explicitadas no Quadro 2, que compuseram o questionário aplicado junto aos gestores do TCE-GO.

Quadro 2 – Dimensões e Práticas recomendadas

Dimensão	Descrição	Práticas Recomendadas
Padrões de Comportamento	Diz respeito ao sistema pelo qual a organização exerce a liderança em relação aos valores que definem sua cultura organizacional.	Liderança Código de conduta
Estrutura Organizacional e Processos	Refere-se ao modo como a gestão da instituição está organizada, quais são as funções dos gestores, as responsabilidades e deveres.	Responsabilidade estatutária Prestação de contas do dinheiro público Comunicação com as partes interessadas (<i>stakeholders</i>) Definição de funções e responsabilidade
Controle e Gestão de Riscos	Alcança os controles estabelecidos pelos gestores para dar suporte ao alcance dos objetivos, à eficiência das operações, à confiabilidade dos relatórios e à conformidade com a legislação.	Gestão de riscos Auditoria interna Comitês de auditoria Controle interno Orçamento e gestão financeira Treinamento
Relatórios Externos	Está relacionado à forma pela qual a administração demonstra sua responsabilidade com o dinheiro público e o desempenho com os recursos.	Relatório anual Adequação às normas de contabilidade Medidas de desempenho Auditoria externa

Fonte: Study13 (IFAC 2001).

7 Apresentação dos resultados

Para gerar o questionário foi usado o programa Google Drive, da *Google Company*, um aplicativo do Gmail, que permite criar questionários para serem respondidos *online* pelos participantes. Todos os 27 questionários tiveram retorno devidamente respondidos. As respostas foram assinaladas, indicando graus diferentes de concordância com as afirmações especificadas. A seguir, os resultados comentados:

1 Padrões de Comportamento

A IFAC (2001) aponta que a dimensão padrões de comportamento aborda de que maneira se dá o exercício da alta liderança na determinação de valores e padrões institucionais. Aqui, avalia-se a definição da cultura organizacional e o comportamento de todos aqueles que dirigem e laboram na instituição.

Dos resultados encontrados para a dimensão Padrões de Comportamento, no que tange ao tema normas de conduta e liderança, a maioria dos posicionamentos estão em harmonia, quanto à assertiva apresentada: As medidas adotadas pela administração do TCE-GO asseguram que seus membros pratiquem o exercício da liderança, agindo de acordo com os altos padrões comportamento e conduta. Nesse caso, 63% dos respondentes concordam e 22,2% concordam totalmente, por outro lado, 11,1% marcaram a alternativa de que não concordam nem discordam e somente 3,7% afirmam discordância.

Quanto ao código de conduta, os resultados mostram que a administração adota, no geral, ações e procedimentos mínimos necessários para alcançar os padrões de comportamentos desejados; 51,9% de gestores e ex-gestores concordam que existe um código de conduta/ética, em que são definidas as normas comportamentais que devem ser seguidas pelos servidores e membros. Todavia, na questão 3, quando se afirma que é aplicada revisão periódica ao código de conduta/ética pela administração, houve posicionamento de neutralidade: 44% nem concordam nem discordam. Mesmo assim, a soma daqueles que concordam e concordam totalmente coincide com os mesmos 44,4%.

As medidas adotadas pela administração do TCE-GO asseguram que seus membros pratiquem o exercício da liderança, agindo de acordo com os altos padrões de comportamento e conduta.

Um dos pilares da governança eficaz é a transparência, integridade e responsabilidade dos indivíduos dentro de uma entidade do setor público. Em reação à assertiva de que a Instituição estipula mecanismos apropriados para assegurar que os servidores e membros não sejam influenciados por preconceito, imparcialidade ou conflitos de interesses, 44% concordaram, corroborados por mais 25,9% que concordam totalmente.

Significativa maioria das repostas concordam com as afirmações apresentadas, concluindo-se que a administração do Tribunal adota, no geral, ações e procedimentos necessários para alcançar os padrões de comportamento desejados.

2 Estrutura Organizacional e Processos

Três subcategorias compõem esta dimensão: prestação de contas de dinheiro público; comunicação com partes interessadas (*stakeholders*); e definição de funções e responsabilidades. Em se tratando de processos e estruturas organizacionais, o IFAC (2001) considera como a alta gestão é nomeada e organizada, como suas responsabilidades são definidas e como ocorre sua responsabilização. Essa dimensão cuida de questões ligadas a:

- a) responsabilidade legal – adoção de ferramentas eficazes para garantir o cumprimento de regimentos, resoluções e de regulamentos;
- b) responsabilidade pelo dinheiro público – estabelecimento de arranjos apropriados para assegurar a salvaguarda de recursos e fundos públicos e sua utilização de forma econômica, eficiente e eficaz, e que estejam em consonância com a legislação aplicável;
- c) comunicação com partes interessadas – estabelecimento de canais de comunicação claros e efetivos, sobre o papel, missão, objetivos e desempenho do Tribunal de Contas do Estado de Goiás; compromisso explícito com a abertura e transparência sobre todas as atividades da entidade e (iii) publicidade dos atos de nomeação dos membros da diretoria juntamente com suas respectivas funções;

- d) regras e responsabilidades relativas a equilíbrio entre poder e autoridade, ao corpo diretivo, ao presidente, aos membros, aos gestores de todos os níveis.

Aqui os resultados demonstram que o TCE-GO adotou ou está implantando os procedimentos mínimos requeridos para atendimento aos padrões do Estudo 13 do IFAC referente a Estruturas e Processos Organizacionais. Das questões referentes a esta dimensão, a afirmativa 6 do questionário aplicado: a Instituição possui medidas eficazes para garantir a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de outras fontes difusoras de boas práticas – teve concordância de 81,5% dos respondentes, o que representa muito bem a crescente preocupação dos gestores em administrar de acordo com as leis vigentes e ainda atender às exigências e novas demandas trazidas pela sociedade atual.

Outro item que merece destaque é que em relação à assertiva sobre a existência de calendário formal para assuntos especificamente reservados à decisão coletiva do corpo dirigente, a maioria assinalou a alternativa neutra, ou seja, nem concorda nem discorda. Porém, seguindo uma tendência favorável, a soma daqueles que concordam e concordam totalmente alcança 48,9%.

Cabe o registro de que há indecisão dos respondentes quanto à assertiva 19 do questionário aplicado, onde se afirma que o controle estratégico inclui um calendário formal para assuntos especificamente reservados à decisão coletiva do corpo dirigente: 37% nem concorda nem discorda que os membros do corpo diretivo recebem treinamento ao assumir cargo de direção, ou posteriormente se necessário. Mesmo assim, 25,9% dos gestores e ex-gestores indicam concordância com a afirmação e 14,8% concordam totalmente.

Ainda na dimensão Estrutura e Processos Organizacionais, as assertivas específicas que tratam dos gestores não efetivos tiveram a maioria das marcações para o item 3 – Não concordo nem discordo. Deixando claro a existência de fragilidade na organização e integração entre os diferentes atores envolvidos nas tomadas de decisão. Um ponto importante a ser revisto pelo TCE-GO para o alcance de uma melhor articulação entre os diferentes gestores.

O resultado mais abrangente da dimensão Estruturas e Processos Organizacionais mostra, portanto, que nesse bloco o TCE-GO adota os princípios de governança em nível aceitável, de acordo com o Estudo 13 do PSC/IFAC no que diz respeito à organização da gestão da instituição, incluindo a definição das funções, responsabilidades e deveres dos gestores, em todos os níveis hierárquicos. Existindo, portanto, possibilidade de melhorias e aperfeiçoamento.

3 Controle e Gestão de Riscos

De acordo com a IFAC (2001), esta dimensão abarca um conjunto de controles estabelecidos pela alta gestão da organização para apoiá-la na consecução dos objetivos da entidade, visando à eficácia e à eficiência dos serviços prestados, à confiabilidade dos relatórios internos e externos e à conformidade com a aplicação das leis e regulamentos, das resoluções e portarias internas.

De maneira global, os resultados da dimensão controle e gestão de riscos trazem alto nível de neutralidade entre os respondentes. Ao assinalarem a codificação 3 (não concordo nem discordo) demonstram incerteza sobre se a Corte de Contas alcança os controles estabelecidos pelos gestores para dar suporte ao atingimento de todos os objetivos, à eficiência das operações, à confiabilidade dos relatórios e à conformidade com a legislação.

Convém observar que o item 45 obteve resultado muito positivo, já que gestores e ex-gestores assinalaram 63% de concordância, acrescidos de mais 29,6% que concordam totalmente, endossando que o TCE-GO desenvolve programas de treinamento para assegurar que os servidores sejam capacitados a realizar suas atividades necessárias. As respostas aqui assinaladas destacam o tema treinamento de pessoal como prática de boa governança, consolidada na Corte de Contas goiana.

4 Relatórios Externos

Esta dimensão é relacionada à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e adequado uso dos recursos.

Cabe ressaltar que as afirmativas que tratam do relatório anual de gestão tiveram a maioria das respostas classificadas como neutras. Tal indefinição pode exigir investigação mais apurada para este subgrupo, o que traria respostas e resultados mais conclusivos.

Já para a assertiva que aborda a temática de Medidas de Desempenho, as respostas se concentram em maior parte nas marcações favoráveis. Aqui, 55,6% concordam e 11,1% concordam totalmente que o Tribunal institui e divulga indicadores de desempenho pertinentes.

Na mesma tendência, 51% dos respondentes ratificam que a administração (do TCE-GO) tem tomado medidas para assegurar que a relação com seus auditores externos seja profissional e objetiva e 14,8% concordam totalmente com tal enunciado.

Neste bloco, parte significativa dos gestores e ex-gestores assinalaram a alternativa de dúvida, ou seja, não concordo nem discordo, o que pode representar um princípio de governança que não é adotado satisfatoriamente pelo Tribunal, ou ainda que os respondentes desconhecem o assunto. Apesar disso, os gestores apresentam percepção de concordância sobre a forma pela qual a administração do TCE-GO demonstra sua responsabilidade com o dinheiro público e o desempenho com os recursos geridos pela Corte, validando uma aderência razoavelmente satisfatória quanto à maioria dos princípios de governança para essa dimensão, que está diretamente ligada ao grupo do Controle. Os relatórios, tanto internos quanto externos, refletem fundamental importância para maior transparência e para a *accountability*.

Considerações finais

A proposta de verificar as práticas de Governança Corporativa utilizadas no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, na percepção de seus principais gestores e se o modelo de governança está institucionalizado, foi alcançada. Percebeu-se que a maioria dos princípios preconizados nesse modelo está presente nas práticas administrativas que a organização executa. De forma geral, as dimensões detalhadas estão adequadas às necessidades organizacionais, e proporcionam ferramentas úteis ao alcance dos objetivos organizacionais.

Utilizando-se de mecanismos apropriados, a governança possibilita estruturar e coordenar, com transparência, equidade e responsabilidade, ações de atores diversos envolvidos entre si em uma relação que exige objetivos previamente acordados. A partir do aprofundamento teórico e prático no desenvolvimento desta pesquisa, constata-se que os princípios associados à governança fazem parte do direcionamento à tomada de decisões, desempenho e controle das organizações adotados pelos gestores e parceiros que visam ao atingimento dos objetivos propostos. Como o objetivo do estudo era verificar a percepção dos gestores sobre os princípios de governança do PSC/IFAC, percebeu-se que em partes esse modelo está presente nas práticas administrativas que a organização executa, em linhas gerais o modelo é adequado às necessidades organizacionais e proporciona a alta administração, uma ferramenta coerente para o alcance dos objetivos organizacionais.

Finalmente, recomenda-se que a alta administração acompanhe de perto os indicadores dos serviços prestados aos cidadãos, avaliando eventuais distorções e comandando a sua pronta correção junto aos gestores do TCE-GO. Outro registro de destaque é a necessidade de se estimular a participação da sociedade na governança de sua entidade. Estas são as principais características de uma boa governança no nível de órgãos e entidades da Administração Pública e, provavelmente, terão presença frequente nas ações de controle.

No cenário de constantes e novas demandas que, nos dias atuais se incorporam ao serviço público, há apenas uma certeza: é preciso inovar, buscar novas ferramentas que acenem com

a possibilidade de resgate da credibilidade e da eficácia do serviço e dos servidores públicos. Neste sentido, o TCE-GO tende a seguir na busca por melhorias em seus processos e sua forma de gestão, sustentando como valores primordiais da entidade: a efetividade, o profissionalismo, a independência, a transparência e a valorização das pessoas. O principal objetivo, ao se analisar as características de governança em um órgão público, é a busca de informações para se aperfeiçoar as estruturas administrativas e para aumentar a efetividade das políticas e ações governamentais.

Como limitação da pesquisa observou-se a restrição de consulta aos ocupantes de cargos de chefia. Portanto, como direcionamento futuro, a investigação poderia ser realizada com os servidores de níveis mais técnicos e operacionais do TCE-GO, oportunizando uma visão mais ampla e aprofundada da possível institucionalização do modelo proposto.

Abstract: In order to adopt best management practices and deliver quality services that bring more efficiency to the management and improvement of state functions, public organizations adopt corporate governance, based on the experiences of the private sector. It is in this context that the organizational models of public management have been improving with the objective of promoting issues such as financial sustainability and transparency in management, including the solution of conflicts of interest. This article provides an analysis of the application of the concept of governance in the management activities of the Court of Accounts of Goiás State /TCE-GO, through the perception of its managers, in light of the principles and recommendations of Corporate Governance, suggested

by Study 13 of the PSC /IFAC, regarding Standards of Behavior, Structure and Organizational Processes, Control and Reporting. One of the recommended actions for top management is the effective monitoring of indicators of services provided to citizens, assessing any distortions and commanding their prompt correction with the managers of TCE-GO. The conclusion is that the implementation of governance mechanisms by TCE-GO, has a role in inducing the improvement of public policies of control and, consequently, the propulsion of efficient practices of governance to achieve results.

Keywords: Public Administration; Public Governance; Study 13 PSC/IFAC; Court of Accounts

Referências

- AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José P. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil – QATC*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/mmd/MMD-TC-DocumentoBase-2017-versão-publicada.docx.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- DE BENEDICTO, Samuel Carvalho de. RODRIGUES, Ângelo Constâncio. ABBUD, Emerson Luiz. *Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no Setor Público*. XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ENEGEP. *Anais...* Rio de Janeiro, 13 a 16 de outubro de 2008. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf. Acesso em: 24 fev. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União*. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 30 jan. 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 fev. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 26 fev. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 34. ed. São Paulo; Brasília: Enap, 1998.
- CAVALCANTE, M. C. N.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. *Controle como dimensão da governança pública: princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais*. Fortaleza: Associação Cearense de Estudos e Pesquisas (A-CEP). Disponível em: <http://website.acep.org.br/pesquisas/>. Acesso em: 30 maio 2019.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Editora Ática, 2008.

- FONSECA, Rafaela Aparecida. *O regime diferenciado de contratação e a governança pública no Brasil*. Dissertação. Universidade Federal de Lavras, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Lavras, 2013.
- GOIÁS. *Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de contas do Estado de Goiás. Disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7326. Acesso em: 24 fev. 2019.
- IDRUS Z., ABIDIN S., HASHIM R., OMAR N. Social awareness: the power of digital elements in collaborative environment. *WSEAS Transactions on Computers*, v. 9, n. 6, p. 644-653, 2010. Disponível em: http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1852437.1852447&coll=Portal&dl=GUIDE&C_FID=103624571&CFTOKEN=84246699. Acesso em: 27 nov. 2020.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 5 maio 2019.
- IFAC. International Federation of Accountants SC/. *Governance in the Public Sector: A governing body perspective - Study13*. Agosto 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 29 abr. 2019.
- IRB. Instituto Rui Barbosa. *Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- MARINI, Caio. MARTINS, Humberto. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, n. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014.
- MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *RAC*, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.
- MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 4. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- MCKINSEY COMPANY. *Panorama de governança corporativa no Brasil*. São Paulo: IBGC, 2001.
- NARDES, J. A. R. Controle externo e melhoria da governança pública: desafios e ações. *Revista de Direito UPIS*, Brasília, v. 11, p. 21-35, 2013.
- NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.
- PATTON, M. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. 4. ed [ebook edition]. SAGE Publications, 2015.
- PRATS, J. Y.; LASAGNA, M. *Governabilidad y democracia*. Disponível em: <http://www.uoc.edu/campusvirtual>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- SOUZA NETO, M. *Direto Online: Percepção de Presença em Ambientes de Educação a Distância baseados na Web*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2004. Disponível em: <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtis000315866>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- TCE-GO. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Plano estratégico 2014/2020*. Assessoria de Comunicação Social, 2013. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/002517/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202014-2020%20-%20Publicado.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- TCE-GO. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Resolução normativa n. 009/2012*. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Goiânia, 2012. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel1.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2019.
- TCU. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* / Tribunal de Contas da União. Versão 1 Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- TCU. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* / Tribunal de Contas da União. Versão 2 Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- TCU. *Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União*. Revisão junho 2011. Boletim do Tribunal de Contas da União, especial, ano XLIV, n. 12. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-072011%20Normas%20de%20Auditoria.pdf. Acesso em: 4 mar. 2019.
- TCU. *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Jaqueline Gonçalves do; ALMEIDA, Wilson. A percepção dos gestores sobre governança pública: o caso do TCE-GO. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 91-106, jul./dez. 2020.

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por Entidades subnacionais brasileiras entre 1984 a 2019

Juliano Paniago de Alcântara

Auditor de controle externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Possui mestrado profissional em Administração Pública na Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Processual Civil, Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Resumo: No Brasil, o crescimento considerável do ativismo internacional dos entes federados autônomos, ocorrido principalmente a partir da década de 1980, exigiu avanço do Estado (União) para se adequar ao desafio de criar e desenvolver políticas públicas que coordenassem diretrizes aptas a concretizar a atuação descentralizada de poder na formação de parcerias e captação de recursos externos. Por isso, o presente estudo visa esclarecer, de forma geral, como tem funcionado este sistema amparado no olhar teórico das relações internacionais que explicam estes acontecimentos, as instituições financeiras integrantes dele, além de como o Estado brasileiro operacionaliza este processo, em especial os entes subnacionais, a exemplo da experiência exitosa dos municípios de São Paulo, Porto Alegre e Estado-Membro do Rio de Janeiro, e de como se estruturaram para realizar a captação de recursos junto aos organismos e instituições financeiras internacionais. Para isso, foi realizada revisão bibliográfica de caráter qualitativo-descritiva, utilizando como referência ampla doutrina baseada em livros, artigos e materiais congêneres publicados no período de 1984 e 2019,

tendo, por objetivo, esclarecer a dinâmica de cooperação e obtenção internacional de investimentos, além de como o corpo federativo subnacional incorpora em suas estruturas, atuação técnica qualificada para realizar a obtenção de parcerias cooperativas e recursos junto aos organismos internacionais de financiamento.

Palavras-chave: Globalização financeira; construtivismo; interdependência complexa; cooperação internacional; organizações financeiras internacionais; entes subnacionais brasileiros; instrumentalização paradiplomática

Sumário: Introdução – **1** O construtivismo e a interdependência complexa como dinâmicas de relações internacionais na formação do sistema global financeiro – **2** Organizações multilaterais e financeiras internacionais e a captação de recursos externos no Brasil – **3** A cooperação e captação de investimentos externos realizados pelos entes subnacionais brasileiros – **4** A paradiplomacia brasileira e sua instrumentalização nos entes subnacionais brasileiros – estados-membros e municípios – Considerações finais – Referências

Introdução

A globalização tornou-se a matriz essencial das Relações Internacionais contemporâneas no final da década de 1980, configurando-se em um fenômeno integrativo que recontextualizou a vida social em torno do construtivismo social que passou a estabelecer uma nova ordem que possibilitou maior harmonização entre atores sociais, reduzindo a exclusividade do poder de Estados Nacionais. Com isso, fez emergir novos agentes no ambiente das relações internacionais, além de criar um novo contexto que gerou novas questões ideológicas, ressignificando a percepção de sociedade (MANCHACA; RIBEIRO; MALLMANN; PEREIRA, 2015).

Um novo ritmo foi impresso e interligou interesses nacionais, diminuindo diferenças culturais, reforçando o discurso integracionista, o que permitiu a renovação da política internacional que modificou seus agentes, e com isso, os Estados passaram a incorporar um novo processo de ideias e normas, construindo, assim, uma nova realidade que constituiu novas identidades e interesses (MANCHACA; RIBEIRO; MALLMANN; PEREIRA, 2015).

Neste sentido, para Whight (2002 *apud* PERPÉTUO; CERQUEIRA, 2017), a atual sociedade internacional mostra-se em um ambiente complexo que abarca a interação entre diversos atores – e também em muitos níveis. Jung (2001 *apud* PERPÉTUO; CERQUEIRA, 2017) afirma que tal dinâmica – e os impactos que provocaram a formação da governança global – definem a

totalidade de uma reprodução econômica, política e cultural, pela qual se tem, como fundamento, uma sociedade ideal e moderna.

Assim, este novo ambiente complexo tornou-se interdependente na visão de Keohane e Nye (2001 *apud* SALOMÓN, 2016), caracterizando, com isso, a formação de múltiplos canais e atores entre as sociedades internacionais, promovendo entre eles efeitos recíprocos e, em alguns casos, até mútua dependência (KEOHANE; NYE, 2001 *apud* SALOMÓN, 2016).

Perpétuo e Cerqueira (2017) reforçam este contexto quando explicam que o espaço internacional tornou-se um ambiente integrado de interação – voltado principalmente à democracia –, o que valorizou a identidade e a cidadania global, já que, a partir de então, os governos locais passaram a se apresentar como atores relevantes na sociedade, dada sua responsabilidade de intermediar a cidadania e as decisões necessárias no âmbito das relações internacionais – muitas vezes decisivas para o desenvolvimento que pretende atingir.

Esta integração, então, permitiu que a globalização financeira ampliasse a interconexão dos sistemas financeiros nacionais e aumentasse os fluxos brutos de capitais entre os países, dessa forma, como ocorre na globalização produtiva, este processo resultou no acirramento da concorrência no sistema financeiro internacional avolumando o grau de mobilidade de capitais, o que permitiu ampliar o grau de liberdade de movimentação de divisas na maior parte da economia internacional (BLIKSTAD, 2017).

Os entes subnacionais passaram então a ter o desafio de articular a obtenção de recursos externos diante deste novo cenário internacional. Bancos de importação e exportação, organismos privados, agências governamentais internacionais, fundações e organismos multilaterais de crédito – passaram a ser parceiros efetivos na consecução de objetivos sociais para ampliar investimentos na melhoria de serviços públicos, oferecendo, desta forma, suporte as suas estruturas orçamentárias que se utilizam, ainda, da incorporação instrumental paradiplomática necessária para o alcance destes objetivos (BIANCHETTI, [201-]).

No Brasil, com objetivo de se adequar a esta nova construção social complexamente interdependente, a paradiplomacia passou a ser uma importante ferramenta à disposição dos estados-membros – bem como para os municípios – na negociação e efetivação de seus propósitos no ambiente internacional, pois além de funcionar como auxiliar na ampliação do potencial de representação do ente público no campo das relações com o plano exterior, permite conquistar benefícios muito além dos financeiros, como parcerias comerciais, turísticas, políticas e sociais – complementando, desta forma, a política externa de desenvolvimento nacional (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Gonçalves e Oliveira (2017a) informam que os entes subnacionais brasileiros compreendem a importância que a paradiplomacia de caráter subnacional representa, principalmente quanto aos benefícios e problemas que ela pode resolver. Já que desde os anos 1980 a administração pública vem apresentando algum tipo de órgão que operacionalize as atividades inerentes às Relações Internacionais (RIs), por exemplo, a maior parte dos estados-membros brasileiros, 22 até o momento, além de 366 municípios.

Neste sentido, importa destacar a experiência exitosa observada no Estado do Rio de Janeiro e municípios de São Paulo e Porto Alegre (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a). O que explica a necessidade de discorrer e aprofundar o tema, no intuito de propiciar a discussão e incentivo, de forma a aprofundar a implementação da paradiplomacia em outras regiões do país, contribuindo, assim, para o desenvolvimento e aplicação de projetos de requinte internacional para a melhoria da sociedade (JUNQUEIRA, 2015).

Amparado neste contexto, o presente estudo analisa a importância que a atual composição doutrinária oferece para relacionar as teorias inerentes às RIs como ferramenta que permita a compreensão humana do processo de integração que a globalização contemporânea tem

impulsionado na articulação entre o sistema financeiro internacional e a paradiplomacia por meio de seus instrumentos congêneres, para compreensão de como podem ser fomentados projetos públicos e privados em âmbito subnacional pelos estados-membros e municípios brasileiros (CASTRO, 2012).

Para isso, foi realizada revisão bibliográfica produzida no período compreendido entre 1984 e 2019, de perfil qualitativo-descritiva, por meio de análise de obras que discutem o assunto em vasta doutrina especializada, que considerou publicações em livros, artigos e outros similares (SEVERINO, 2002), uma vez que este tipo de estudo solicita do pesquisador a descrição de fenômenos de cunho científico que expliquem o objeto de estudo (CASARIN; CASARIN, 2012).

1 O construtivismo e a interdependência complexa como dinâmicas de relações internacionais na formação do sistema global financeiro

Segundo Dantas (2011), a visão bipolar do mundo que se existia no período após a Guerra Fria, com a divisão entre Estados Unidos da América (EUA) e a então União Soviética, entrou em colapso com o surgimento da expressão globalização – ou mundialização, como se referem os franceses. Assim denominada por McLuhan, por volta dos anos 1960, para referir-se à aproximação entre os Estados, suas características apresentavam perspectivas culturais, econômicas, sociais e políticas. Os países passaram a buscar, com isso, uma homogeneização na forma de agir e se comunicar, bem como realizar interações que pudessem refletir uma postura integrada diante da política internacional, principalmente em operações comerciais.

Com o progresso da globalização durante a segunda metade do século XX, muitas dúvidas surgiram com a inserção de novos atores e como este fenômeno poderia afetar o ambiente das Relações Internacionais, isso porque, até então, apenas o Estado-Nação atuava no cenário internacional, mas com o advento da maior integração – e suas tecnologias –, Segundo Konishi, Mendonça e Ribeiro (2015, p. 285), houve crescente aumento dos “(...) movimentos transnacionais, subnacionais, não-governamentais, atuação da sociedade civil, regionalização e de cooperação (...)”. Ocorrendo inclusive, mudanças estruturais substanciais em diversos países, dado o desenvolvimento das instituições internacionais e o aprofundamento das relações, com e entre entidades no âmbito externo.

Assim, para explicar a manifestação destes acontecimentos, enfoques teóricos incorporados ao estudo das Relações Internacionais foram desenvolvidos por autores – que pretendiam aplicar a dinâmica da globalização – ideias e interpretações sobre a realidade social que fossem além da sociologia e da filosofia, como o construtivismo, que analisa a sistemática inerente à formação das instituições e regras que regulam a vida em sociedade, como a família, moeda, estado, soberania e a guerra – exemplos diretos de instituições socialmente construídas, além de suas interações complexamente interdependentes (ONUF, 2013 *apud* SALOMON, 2016).

Afirma Lapid (1989 *apud* LOURETE, 2010) que a perspectiva construtivista das RIs tem origem na obra de Nicholas Onuf, em 1989. O teórico defende, conforme Rocha (2008 *apud* LOURETE, 2010), que existe uma hierarquia como critério de escolha de seus objetivos, no intuito de, assim, maximizar benefícios enquanto se reduz custos. Os construtivistas analisam as RIs como relações sociopolítico-econômicas em que normas e agentes se influenciam mutuamente construindo uma nova realidade, isto é, nos processos que dão origem às instituições e regras que regulam a vida social (SEARLE, 2010 *apud* SALOMÓN, 2016).

De acordo com Maia (2012, p. 113):

A geração de teóricos (...) que assimilou as influências pós-modernistas foi rotulada de “construtivista” devido à sua ênfase característica na construção social da política mundial, impondo-se como uma

terceira via do debate inter-paradigmático por meio de sua notória capacidade de “fazer a ponte” e se comunicar entre concepções filosóficas contraditórias.

Castro (2012, p. 385) complementa este entendimento:

A escola construtivista tem sido referenciada como paradigma de expressiva influência intra e interdisciplinar e tem gerado exponencial interlocução por teóricos de várias gerações. O paradigma construtivista inaugura a terceira geração de debates nas Relações Internacionais, abrindo novos caminhos para as questões prementes da política entre os Estados e demais entes do cenário externo. A escola construtivista tem origem diversificada, com raízes trans e multidisciplinares, embora tenha recebido particular encaixe nas ciências sociais e políticas, revelando a essencialidade dos processos de construção mútua dos pilares do saber e do agir internacionais.

Para Lourete (2010, p. 128), “os construtivistas focam, em processos relacionados à socialização, educação, persuasão, discurso e internalização de normas para entender os meios pelos quais a governança internacional se desenvolve”. Geralmente tais procedimentos mostram-se complexos, pois envolvem a participação de muitos atores que convergem ao longo do tempo, embora contribuam para que ocorram mudanças significativas “(...) nas percepções de identidade nacional, agendas internacionais e de meios pelos quais interesses nacionais possam ser atingidos”.

Keohane e Nye (2012 *apud* ARAÚJO, 2018) complementam a visão deste processo quando explicam ter ocorrido a formação de um novo padrão de relacionamento internacional após a Segunda Guerra, cujo ápice permeia atualmente o século XXI – e que integrou os Estados e outros atores do sistema em torno de uma cooperação, formulando entre eles uma Interdependência Complexa, que possibilitou maior integração das cadeias globais de valor, solicitando dos países, em especial os de menor relevância, que gerenciem de maneira coordenada, para maximizar seus ganhos, este movimento involuntário e os avanços dele decorrente.

Esta interdependência apresenta uma realidade multifacetada em que o mundo analisado sob sua perspectiva se adaptou melhor às relações que emergiram na segunda metade do século XX, quando a sociedade internacional passou a se conectar por múltiplos canais, e a agenda passou a ser multitemática – deixando de possuir, na época, uma consistente hierarquia entre os assuntos – e o uso da força militar sendo suprimida como recurso viável entre governos presentes numa mesma região, estabelecendo, desta forma, que as relações prevalentes passassem a ser de integração (ARAÚJO, 2018).

Assim, estes paradigmas foram incorporados como relações predominantes entre Estados desenvolvidos e industrializados, caracterizados pela existência de múltiplos canais de relacionamento entre as sociedades (intergovernamentais, trans-governamentais, transnacionais e extragovernamentais), já que, na atualidade, a agenda política da segurança não está necessariamente no topo das prioridades, sendo baixas as possibilidades de uso da força nas relações entre os Estados (KEOHANE; NYE, 2001 *apud* SALOMON, 2016).

Neste sentido, estas perspectivas analíticas das relações internacionais demonstram sua relevância, permitindo esclarecer a atual composição de interação entre os diversos atores e interesses presentes no mundo globalizado. No âmbito da política externa brasileira, por exemplo, as decisões que dela derivam, conforme Gonçalves e Oliveira (2017a, p. 102), estão “sujeitas à interação e à disputa de diferentes atores, sejam governamentais, privados, internos ou externos (...)”.

Para Araújo (2018, p. 11-12), “as externalidades produzidas em um cenário de interdependência complexa (...) podem servir ao Brasil, por exemplo, como forma de assimilação de conhecimento tecnológico e aumento da produtividade de sua economia”. Isso porque, quando

uma economia se mostra disponível às influências internacionais, permite-se que capital novo seja introduzido, trazendo também, consigo, a fronteira do conhecimento.

Assim, na visão de Plihon (2007), esse processo de mundialização complexa diversificou processos, que num primeiro momento, promoveram abertura das economias nacionais às transações internacionais, bem como ao desenvolvimento das trocas de bens e serviços numa dimensão internacional, que, a partir daí, permitiu a mobilidade internacional dos fatores de produção, principalmente de capitais – dando origem, então, à globalização financeira, que ganhou impulso com as políticas de desregulamentação cambial e monetária determinadas pelas políticas neoliberais originadas das autoridades econômicas norte-americanas” (ROSSONI, 2017).

Desta forma, com a interligação dos mercados de capitais nacionais aos internacionais, foi conduzido o surgimento de um mercado unificado monetário em escala planetária, que, amparado em fatores de origem múltiplas, – política, demográfica e tecnológica – passou a permitir melhor circulação e formalização de investimentos diretos no “mercado estrangeiro” por meio de empresas multinacionais, reduzindo mais ainda as fronteiras entre nações (PLIHON, 2007).

A globalização financeira associada à regionalização dos Estados por meio da formação de blocos econômicos passou então a servir como fator determinante no impacto e agilidade na transação de fluxos de capitais entre mercados internacionais. E no caso dos países emergentes, especial avanço de investimento direto em capital produtivo, maior disponibilidade de poupança – bem como de instrumentos para melhor gerenciamento de riscos por parte dos investidores – e, ainda, maior facilidade e controle de financiamento de déficit fiscais (Tesouro Direto) (YONEKURA, 2004).

Salienta Yonekura (2004) que os impactos decorrentes deste fenômeno provocaram maior conexão dos sistemas financeiros nacionais, principalmente nos países desenvolvidos e nos emergentes. Exemplo disso é o avanço tecnológico na informática, pelo qual a internet permitiu, juntamente com a telefonia e mídia, contribuir positivamente para consolidação desta integração.

Completa esta visão Jacobovicz (2003, p. 1) quando informa que a integração financeira passou a formar um único mercado de dinheiro em âmbito mundial, caracterizado pelo lugar e tempo, isso porque “(...) as diversas praças estão cada vez mais interconectadas pelas modernas redes de comunicações; e tempo, pois funcionam vinte e quatro horas por dia, no Extremo Oriente, na Europa e nas Américas” já que a globalização processou a queda de fronteiras entre mercados que, até então, se encontravam separados.

Neste sentido conclui Jacobovicz (2003, p. 1):

(...) as finanças internacionais estão se desenvolvendo de maneira autônoma, tendo apenas uma relação indireta com o financiamento dos intercâmbios e dos investimentos da economia mundial. Este crescimento exponencial das finanças internacionais corresponde a principal parte das operações financeiras internacionais e consiste nos movimentos permanentes de vaivém entre as moedas e os diversos instrumentos financeiros.

Percebe-se, assim, que o ambiente das RIs apresenta um conjunto de novos desafios diante desta nova complexidade econômica e multintegrada, já que a globalização financeira – considerando os fenômenos dela decorrentes, vinculados à comunicação e ampliação do fluxo financeiro – trouxeram mudanças nas áreas afetadas à tecnologia e de relações sociopolíticas, materializando, conseqüentemente, adição de necessidades, requerendo dos agentes envolvidos maior dinamismo na apresentação e execução de soluções (KONISHI; MENDONÇA; RIBEIRO, 2015).

2 Organizações multilaterais e financeiras internacionais e a captação de recursos externos no Brasil

Segundo Decicino (2013), as organizações internacionais ou organismos – também designados como instituições multilaterais – foram criadas pelas principais nações do mundo com o propósito de atuar em colaboração com os diversos segmentos afetos ao Estado que vislumbram a melhoria da política, economia, saúde, segurança e outros setores da sociedade que necessitam de desenvolvimento por meio de investimentos estrangeiros com origem em agências governamentais internacionais, bancos, órgãos multilaterais e fundações, além de outros exemplos de instituições que disponibilizam recursos para projetos no sistema financeiro internacional, atuando como cofinanciadoras de projetos públicos e privados brasileiros (BRASIL, 2013).

Os Organismos Multilaterais de Desenvolvimento e as Agências Governamentais, por exemplo, são instituições governadas por políticas próprias, cuja operacionalização administrativa e de pessoal é responsável pela implementação de políticas setoriais, que visam orientar campos de atividades específicos junto aos agentes internacionais. São instituições que possuem autonomia para desenvolver suas próprias políticas de atuação e divulgação de informações, bem como diferentes procedimentos para fomentar a contratação e realização de projetos (BRASIL, 2013).

Uma dessas entidades é a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), que funciona como um fórum articulador de políticas públicas entre as nações mais desenvolvidas no mundo. Foi fundada em 1961 e tem, como atuação, o território econômico e políticas sociais, como educação, saúde, emprego e renda (DECICINO, 2013).

No Brasil, a OCDE é um importante provedor de cooperação Sul-Sul, pois tem concentrado seu programa na América Latina e na África, enriquecendo as discussões sobre a promoção efetiva do desenvolvimento e questões relacionadas ao financiamento externo do desenvolvimento. De acordo com os números mais recentes publicados pelo governo brasileiro, a cooperação brasileira total para o desenvolvimento atingiu US\$ 923 milhões em 2013. Além de contribuições do país para organizações multilaterais, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, o Brasil tem participado ativamente em novas estruturas multilaterais incluindo o Novo Banco de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (OCDE, 2018).

De forma complementar, no âmbito do BRICS, têm avançado decisões no sentido de estabelecer-se um arranjo contingente de reservas, para financiamentos no valor de US\$ 100 bilhões, que visa funcionar como mecanismo de salvaguarda para eventuais crises de balanço de pagamentos, além de criar um novo Banco de Desenvolvimento, cujo capital inicial foi estimado em US\$ 50 bilhões. Trata-se de iniciativas que visam complementar os benefícios obtidos com as estruturas nacionais e multilaterais existentes, e que não deixam de ter o efeito de estimular a aceleração da reforma da governança global na área econômico-financeira (GODINHO, 2018).

Com o mesmo propósito, encontram-se as instituições financeiras de investimento que, de acordo com Barreto (2009), foram inseridas na dinâmica internacional após o encontro de Breton Woods em julho de 1944 – evento que propôs a reconstrução do capitalismo mundial e estabeleceu regras regulatórias de política econômica internacional. No mesmo período, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas definiu questões afetas à padronização do câmbio com paridade ao dólar, e deu origem a criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) como instituições multilaterais encarregadas de acompanhar esse novo sistema financeiro, bem como de assegurar liquidez na economia (VILLELA, 2014).

Embora as duas instituições possuam papéis e perfis de financiamentos diferentes, Rodrigues, Villas Boas e Bastos (2017) informam que o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a colaborar financeiramente com os países mais subdesenvolvidos. Decicino (2013) destaca que o fundo foi criado com intuito estabilizar econômica e financeiramente o mundo, pois oferece empréstimos a juros baixos aos países que enfrentam dificuldades financeiras,

mediante contrapartida de colaboração na persecução de metas macroeconômicas, “como equilíbrio fiscal, reforma tributária, desregulamentação, privatização e concentração de gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura”.

Por outro lado, o “Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento” (BIRD), hoje Banco Mundial, que inicialmente focava a reconstrução de países atingidos pela Segunda Guerra Mundial (BRASIL, [201-b]), passou a fazer investimentos diretos em áreas afetadas a “(...) educação, saúde, administração pública, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento financeiro e de recursos naturais” (BIANCHETTI, [201-]).

Da necessidade de suprir o atendimento destas demandas, o Banco Mundial, como diz Brasil ([201-b]), formou, a partir de 1956, uma rede organizacional mais complexa, cujo objetivo e metas visavam expandir o investimento privado aos países que se encontravam em desenvolvimento e garantir a consolidação do sistema no cenário internacional, integrando ao sistema outras organizações a partir de 1960, como informa Brasil (2013):

O Banco Mundial é composto por cinco agências: (i) o Banco Internacional Para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que realiza empréstimos e cooperação técnica não reembolsável para países membros elegíveis; (ii) a Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA que concede empréstimos em termos altamente concessionais e doações para os países menos desenvolvidos; (iii) a Corporação Internacional de Financiamento – IFC que realiza empréstimos, participação acionária e assistência técnica para o setor privado dos países em desenvolvimento; (iv) a Agência Multilateral de Garantias de Investimento – MIGA que concede garantias para investidores de países em desenvolvimento contra perdas causadas por riscos não comerciais; e (v) o Centro Internacional para Solução de Disputas de Investimentos – ICSID que realiza mediações e arbitragens.

Brasil (2013) destaca, contudo, que o grupo BID é composto ainda por três instituições assim organizadas:

- a) O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que apoia o desenvolvimento socioeconômico e a integração regional da América Latina e do Caribe, principalmente mediante empréstimos a instituições públicas, com garantia soberana. Financia também projetos do setor privado, especialmente em infraestrutura e desenvolvimento de mercados de capitais. As grandes áreas prioritárias apoiadas pelo BID incluem as que promovem equidade social e redução da pobreza; reforma econômica e modernização do Estado; além de integração regional (BRASIL, 2013);
- b) A Corporação Interamericana de Investimentos (CII), que objetiva promover o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe estimulando o estabelecimento, a ampliação, e a modernização das empresas privadas, em especial as pequenas e médias empresas, atuando por meio de empréstimos e participação acionária (BRASIL, 2013);
- c) O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), que possui a missão de atuar como laboratório para o desenvolvimento – experimentando, empreendendo e assumindo riscos com o objetivo de construir e apoiar modelos de sucesso em micro e pequenas empresas, e que possui rigoroso acompanhamento de resultados e impactos, compartilhando o conhecimento adquirido para que as soluções possam ganhar escala e ser amplamente aproveitadas (BRASIL, 2013).

Além destas instituições como vanguarda, o impulso que deu complexidade ao sistema financeiro internacional motivou os países e organizações supranacionais a constituírem instituições e mecanismos que ofertassem suporte aos agentes das relações internacionais, sendo que as listadas abaixo, como descreve Maia (2012), aportaram recursos junto a entes subnacionais brasileiros:

- a) Agência Japonesa de Cooperação (JICA), órgão do Governo Japonês criado em 1974, responsável pela execução da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA), que apoia o crescimento e a estabilidade socioeconômica dos países em desenvolvimento com o objetivo de contribuir para a paz e o desenvolvimento da sociedade internacional, com escritórios que prestam assistência a mais de 150 países no mundo e atualmente implementa, de forma unificada, cooperação técnica, empréstimos ODA e cooperação financeira não reembolsável (MAIA, 2012);
- b) O *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), organismo constituído com capital do governo japonês em 1999, cujos orçamentos são direcionados para fornecer apoio financeiro ao investimento externo e ao comércio internacional – das empresas japonesas –, bem como apoiar países em desenvolvimento com recursos direcionados a infraestrutura JBIC possui basicamente duas operações de financiamento, que são o IFO (*International Financial Operation*) e o ODA (*Official Development Assistance*) (GUIA, [s.d.]);
- c) A Corporação Andina de Fomento (CAF), com sede na Venezuela, é uma instituição financeira multilateral criada em 1968, que atende os setores público e privado aos governos dos Estados que lhe são acionistas, bem como instituições financeiras e organizações – privadas e públicas (GUIA, [s.d.]). Os objetivos de suas ações voltam-se ao desenvolvimento sustentável e integração regional (CAF, [201-]);
- d) A *Italiana Medio Credito Centrale* fundado em 1952 – Banco do Grupo UniCredit, especializado em financiamentos e serviços para o setor público, financiamento às exportações e incentivos à gestão das empresas. Por meio de suas operações no exterior, o *Mediocredito Central*, concentra suas ações em mercados estratégicos para a economia da Itália, auxiliando no processo de industrialização internacionalização do sistema industrial italiano (MAIA, 2012);
- e) A *Alemã KFW/Banken group*, fundada em 1948, agência oficial do Governo alemão, com sede em Frankfurt. Na condição de instituto central de crédito da federação e dos estados, funciona como banco de fomento para a economia doméstica alemã e de investimento oficial para países em Desenvolvimento (MAIA, 2012);
- f) O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia da Prata – FONPLATA é uma instituição boliviana criada em 1977 (MAIA, 2012). Tem como objetivo precípua reduzir a diferença socioeconômica e complementar os esforços realizados pelas instituições de desenvolvimento nacional por meio de projetos pequenos e médios em áreas geográficas delimitadas (FONPLATA, [20-]);
- g) Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), uma agência especializada das Nações Unidas ligado à Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), cuja finalidade está na mobilização de recursos financeiros adicionais para o incremento da produção agrícola dos países em desenvolvimento, focalizando, especialmente, pequenos produtores rurais, trabalhadores sem-terra e outros segmentos da população rural pobre. Sua missão específica é o combate à fome e à pobreza rural nos países em desenvolvimento, a melhoria das condições de suprimento alimentar e o alívio da pobreza por meio da elaboração e do financiamento de projetos que possam aumentar o nível de renda dessas populações. O Fundo apoia nove áreas majoritárias, quais sejam: desenvolvimento agrícola; serviços financeiros; infraestrutura rural; pecuária; pesca; treinamento e capacitação institucional; armazenagem, processamento e venda de alimentos; desenvolvimento de micro e pequenas empresas (MAIA, 2012).

A Tabela 1 a seguir agrupa o volume de aporte financeiros realizados no Brasil por estas instituições nos últimos 30 anos, como demonstra Maia (2012):

Tabela 1 – Brasil: Paradiplomacia Financeira – Captação de Empréstimo Externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009: por principais credores

Credores Externos	Números de projetos	Valor dos empréstimos (em US\$ mil)	Participação (%)
1. Banco Mundial (BIRD)	99	10,705,439	51.04
2. BID	71	7,323,245	34.91
3. JBIC/JICA	13	2,322,100	11.07
4. CAF	4	206,095	0.98
5. Medio Credito	1	175,400	0.84
6. KFW	9	88,845	0.42
7. FONPLATA	4	85,400	0.41
8. FIDA	3	68,110	0.32
Total	204	20,974,634	100.00

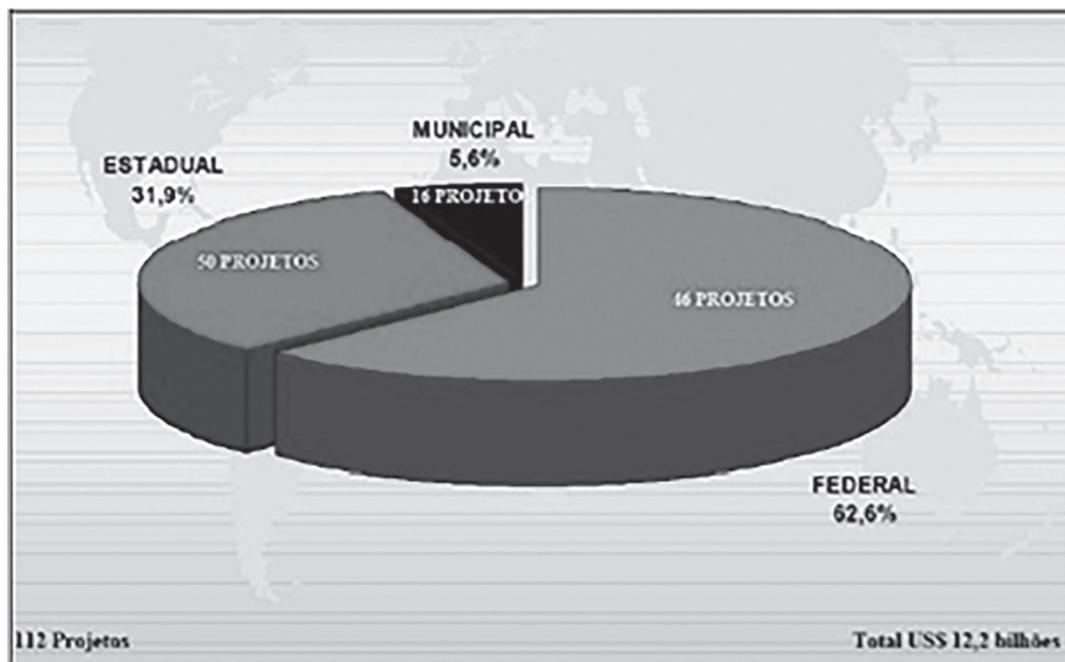
Fonte: Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Assuntos Internacionais (2009 *apud* MAIA, 2012, p. 312).

O autor destaca a destinação dos recursos externos captados pelos estados-membros brasileiros nos últimos 30 anos (MAIA, 2012):

Os recursos externos captados pelos estados brasileiros ao longo dos últimos 30 anos (204 operações de crédito) foram canalizados para aplicação em 18 setores de atividade, sendo que três deles responderam por quase dois terços do total captado: saneamento, desenvolvimento urbano e transportes (obras viárias). Ajuste estrutural e reforma e/ou reforma institucional foram o destino de 18% dos recursos, ao passo que desenvolvimento rural, agricultura e educação receberam em conjunto 13% do valor dos empréstimos.

Salienta Barros (2009) que a proporção dos projetos financiados por esferas governamentais ainda é bastante assimétrica, embora as instituições que mais concedam financiamento para governos subnacionais brasileiros sejam o BIRD, o BID e JBIC, existe ampla latência participativa para os municípios, como se pode observar na Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Projeto em execução por ente federativo



Fonte: Ministério do Planejamento e Gestão (2009 *apud* BARROS, 2009, p. 47).

Barros (2009) demonstra que devido à atração de investimentos e cooperação estrangeiros, a ação dos governos subnacionais tem sido realizada, particularmente, por meio dos incentivos fiscais para as empresas multinacionais. Além disso, seguindo os preceitos para a inserção internacional, tem sido comum entre os governos estaduais e municipais a implementação de políticas urbanas que tornem tais territórios de fato atrativos ao capital externo, notadamente no campo da cooperação, como informa o autor:

São exemplos dessas ações: suporte técnico, possibilidades de parcerias, marketing local e regional, flexibilidades regulatórias, políticas de incremento da mão de obra, revitalização de centros e áreas degradadas. Com isso, os governos não-centrais buscam a dinamização de suas economias, com o desenvolvimento de novos setores econômicos que levam à criação de empregos e ao aumento da renda dos trabalhadores (BARROS, 2009).

Do mesmo modo, a instalação de empresas estrangeiras é responsável pelo advento de novas tecnologias que ampliam as possibilidades de expansão das economias locais. Outro viés da atuação dos governos subnacionais tem sido o desenvolvimento de programas de fomento à exportação, visando auxiliar no crescimento da indústria nacional local, unindo a internacionalização privada e pública. Para os estados-membros e municípios brasileiros, a exportação torna-se importante caminho para o desenvolvimento regional e local, já que incrementa o comércio, amplia o número de empregos e aumenta a renda da população. As políticas públicas desenvolvidas para o incremento das exportações municipais e estaduais são relativamente simples (BARROS, 2009).

É o que orienta o Guia para Projetos Cofinanciados ([s.d.]) que, para atender a estas políticas, os gestores têm à mão outras organizações radicadas na Europa e nos Estados Unidos que conjugam financiamento com ações de gestão com importante capacidade de parceira com potencial de ampliação de atuação no Brasil junto aos entes subnacionais, sendo eles:

- a) Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) – Instituição financeira pública francesa formada em 2007, que financia e acompanha projetos que visam melhorar as condições de vida das populações, promover o crescimento econômico, proteger o meio-ambiente e auxiliar países frágeis ou recém-saídos de crises, cujos produtos financeiros são empréstimos a governos e entidades privadas; subvenções a projetos de alto impacto sem rentabilidade imediata, além de funcionar como garantidora de risco como meio de incentivar instituições bancárias a conceder empréstimos a empresas de pequeno e médio porte, utilizando fundos próprios geridos pela PROPARCO (Sociedade para Promoção e Participação na Cooperação Econômica) (GUIA, [s.d.]);
- b) *Global Environment Facility* (GEF) – Fundo Global para o Meio Ambiente – Organismo financeiro independente, com sede em Washington, formado por 182 países em 1990, desempenha o papel de agente catalisador que atua na melhoria do meio ambiente mundial, financiando, de forma não reembolsável, atividades relacionadas à biodiversidade, mudanças climáticas (mitigação e adaptação), degradação do solo, além de outras áreas (MAIA, 2012).

A América Latina também possui instituições de fomento financeiro e de cooperação em setores públicos e privados, conforme descreve Araújo *et al.* (2011):

- a) O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que apoia políticas e programas para desenvolver a modernizar os países que se encontram na América Latina e Caribe (BIANCHETTI, [201-]). Foi criado em 1959 e também realiza pesquisas de vanguarda,

- além de oferecer assessoria de políticas e assistência técnica para os clientes – públicos e privados – que se encontram na região (BID, 2018);
- b) O *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario* (FINAGRO), por sua vez, é uma instituição que realiza assistência técnica na capacitação de Organizações Não Governamentais (ONGs), além de associações e fundações e assim expandir a rede de agentes financeiros (MORI, 2009 *apud* ARAUJO; *et al.*, 2011);
 - c) O salvadorenho *Banco Multisectorial de Inversiones* (BMI) consiste no credenciamento de instituições que atuem como agentes financeiros (ARAUJO *et al.*, 2011), focando em propriedades rurais de médio porte, embora possua também linhas de crédito para as micro e pequenas empresas (IIC, [201-]);
 - d) O Banco Agropecuário (AGROBANCO) foi criado em 2006 no Peru (ARAUJO *et al.*, 2011) e busca atender basicamente projetos rurais, visando aqueles de pequeno e médio porte, promovendo-lhes assistência técnica, alfabetização financeira, produtividade e incentivos de práticas verdes (AGROBANCO, [201-]);
 - e) O Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE), criado em 1960 (BCIE, [201-a]). Localiza-se em Honduras, mantém escritórios regionais na Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Panamá. Seus projetos visam reduzir a desigualdade social e a pobreza, bem como inserir os parceiros na economia mundial, com ênfase em projetos voltados à sustentabilidade (BCIE, [201-b]);
 - f) O Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), criado em 1969 em Bridgetown – Barbados, cujo foco de atuação está na redução da pobreza, beneficiando países como Jamaica, Suriname e Haiti (BRASIL, 2016);
 - g) O Banco Latino-americano de Exportações (BLADEX), corporação com sede no Panamá estabelecida em 1976, fomenta soluções voltadas para exportação e importação, como locação transfronteiriça, empréstimos de curto e médio prazo e cartas de crédito (BLADEX, [20-a]);
 - h) O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (Focem), por sua vez, tem a finalidade de “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social (...)”, principalmente em regiões menos desenvolvidas, apoiando o fortalecimento do processo de integração. Suas operações iniciaram-se em 2007 e contribuíram, ao longo de seu funcionamento, com mais de 40 projetos, os quais voltaram-se à “(...) habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários” (BRASIL, [201-a]);
 - i) O Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), constituído em 1978, denominava-se anteriormente de Fundo Andino de Reservas (FAR), e expandiu rapidamente para os países da América Latina, apresentando relevância por ser o único órgão – de seu tipo – de amplitude regional, que tem concedido mais empréstimos que o FMI aos países membros (FLAR, [201-]).

Nota-se, portanto que existe uma diversificada rede de organizações financeiras de fomento e cooperação que objetivam promover o desenvolvimento de instituições no plano internacional. É importante saber que cada organismo financiador apoia políticas e programas de desenvolvimento e modernização específicas, alguns com foco em programas e projetos de integração econômica regional e de desenvolvimento financeiro – voltados para bens e serviços – enquanto outros aportam recursos em programas sociais direcionados à educação, saúde, gestão pública, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, e recursos naturais (GUIA [s.d.]).

3 A cooperação e captação de investimentos externos realizados pelos entes subnacionais brasileiros

No Brasil, a abertura advinda da globalização financeira foi ampliada a partir dos anos 1980, e intensificada nos 1990 e seguintes, aprofundando sua inserção no ambiente externo, períodos que o país viu a relação entre o regime cambial e o comportamento dos fluxos – comerciais e financeiros – tornarem-se ainda mais complexa (MAIA, 2012).

Vigevani (2006 *apud* GONÇALVES; OLIVIERA, 2017a, p. 95) afirma que as razões do crescimento da participação externa dos entes federados a partir dessa época se deve muitas vezes à ineficiência “dos governos centrais em atender às necessidades políticas e econômicas, impulsionando-os a relacionar-se com suas contrapartes ou mesmo com governos centrais de outros Estados e instituições internacionais”.

Complementa esta visão Maia (2012, p. 302):

Em que pese à extensão da inserção brasileira nos fluxos privados externos de capitais, os entes subnacionais (estados e municípios) continuam isolados dos mercados internacionais de capitais, impedidos que são, de *levantarem recursos mediante emissão direta de títulos nos mercados externos* de bônus (grifos nossos).

Para mitigar esta situação, a partir de 1997 o Governo Federal criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) por meio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tendo por objetivo “intermediar a relação entre o corpo diplomático e as unidades subnacionais brasileiras através da coordenação ou orientação da atuação internacional dos entes federados, ao que se seguiu a criação de escritórios de representação regional do MRE”, possibilitando, assim, o aprofundamento da coordenação da chancelaria brasileira com os governos locais (MIKLOS, 2011 *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b, p. 60). Em 2003, a ARF transformou-se em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), junto à criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), cujo objetivo foi ampliar a cooperação do Poder Executivo Nacional com os estados-membros – e seus municípios (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b).

Para Costa (2012 *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b), essas mudanças tornaram possível consolidar e conferir legitimidade à dimensão subnacional da política externa brasileira, sendo que, nos anos de 2011 a 2016, lançaram-se dois projetos voltados à cooperação descentralizada. Essas ações permitiram descentralizar a política externa brasileira, enquanto paralelamente ampliou-se o campo de atuação da paradiplomacia junto aos entes subnacionais, mesmo que ainda dentro das diretrizes da política exterior nacional.

Em termos gerais, mesmo quando os entes subnacionais investem na projeção de sua imagem no âmbito internacional, essa ação normalmente busca parcerias e investimentos e não independência em questões estratégicas, que sejam discutidas à parte do governo federal.

No Brasil, as decisões estratégicas de política externa são exercidas exclusivamente pelos agentes diplomáticos. Os estados-membros e municípios brasileiros não têm ingerência na definição das metas e estratégias da política exterior brasileira e não é comum que se posicionem sobre acontecimentos internacionais, muito menos de maneira distinta das notas oficiais do MRE. Seguindo a linha argumentativa de Salomón e Nunes (2007), excluídas as questões afetadas à alta política – questões estratégicas –, as áreas internacionais das unidades subnacionais se articulam ao redor de duas dimensões temáticas: a promoção econômica e a cooperação política e técnica.

A cooperação técnica dos governos subnacionais com suas contrapartes – ou mesmo governos centrais – em outros países ocorre normalmente com participação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a exemplo dos projetos de cooperação descentralizada (RIO DE JANEIRO,

2017). As atribuições da ABC abrangem desde o assessoramento às instituições beneficiárias da cooperação na elaboração e avaliação de programas de projetos em negociações com outros países e organismos internacionais. A cooperação constitui um instrumento privilegiado de promoção do desenvolvimento nacional, uma vez que enseja a transferência de conhecimentos e técnicas, em caráter não comercial, de outros países e de organismos internacionais (BRASIL, 2004).

Além disso, promove também o adensamento de suas relações – políticas, econômicas e comerciais – com os parceiros da cooperação. Funciona de forma bilateral ou multilateral, isto é, pode constituir-se de cooperação entre instituições de dois países ou entre uma instituição nacional e um organismo internacional. Podem se beneficiar da cooperação internacional entidades de natureza pública e privada, incluindo-se neste segundo grupo organizações não governamentais, entidades representativas do setor produtivo, instituições de ensino e institutos de pesquisa e desenvolvimento, entre outras, sendo importante que o ente subnacional se conscientize sobre os elementos fundamentais que serão ponderados na análise das propostas de projetos e nas missões de avaliação promovidas pelas agências de cooperação, como explicado a seguir (BRASIL, 2004):

Para que a cooperação técnica contribua efetivamente para os objetivos a que se propõe, é necessário que o planejamento das ações a serem implementadas sejam consistentes, no sentido de buscar com que o trabalho desenvolvido realmente apresente os impactos positivos almejados. Isto requer a adoção de metodologias adequadas de planejamento, de acompanhamento e de avaliação dos projetos de cooperação técnica. Além de ter em mente que a justificativa para a implementação de um projeto de Cooperação Técnica Internacional (CTI) não são os recursos a ele alocados nem necessariamente o que é construído ou produzido diretamente (laboratórios, estradas, centros de saúde, etc.), mas sim os benefícios ensejados por aqueles recursos e os produtos obtidos, em termos de contribuição para o desenvolvimento sócio-econômico do país (melhoria de renda, transporte mais barato, melhoria da saúde pública, etc.).

Por serem tais projetos trabalhos em comum entre instituições, conforme preceitua Brasil (2004), devem constituir um conjunto de atividades que visem à transferência, à absorção e ao desenvolvimento de conhecimentos específicos. Para isso, a cooperação pode se dar por meio da realização de missões técnicas, do intercâmbio de pessoal e de informações, da realização de estudos de pré-viabilidade, do treinamento de pessoal, além da cooperação típica por meio do trabalho conjunto, no sentido de desenvolvimento lógico e coordenado de uma série de atividades com vistas à obtenção de uma solução para um determinado problema.

Frequentemente, os projetos de cooperação técnica têm o caráter de capacitação institucional; nesses casos, o objetivo principal almejado é dotar a instituição envolvida de condições apropriadas para realizar trabalhos na área em questão. Neste sentido, com o objetivo de conferir eficácia aos esforços implementados, os entes subnacionais devem observar diretrizes que norteiam as ações na área da cooperação, como ensina Brasil (2004):

- Enfatizar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento;
- Dar preferência a programas que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas para a cooperação política, comercial e econômica com os países cooperantes;
- Enfatizar programas que possibilitem transferência e absorção de conhecimento, dentro de uma perspectiva crítica que produza inovação e criação e, conseqüentemente, internalização;

- Enfatizar projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja, a consultoria, a formação de recursos humanos, o treinamento de pessoal e a complementação da infraestrutura da instituição receptora;
- Dar preferência a projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos.

No plano de cooperação política, é comum, por exemplo, que municípios brasileiros tenham “cidades irmãs” – por meio da assinatura de declarações conjuntas de irmanamento – e assinem memorandos de entendimento com suas contrapartes para cooperar em determinados temas. Entretanto, como não há base jurídica forte para a atuação internacional dos governos subnacionais, esses documentos tornam-se declarações de intenções e não são juridicamente vinculantes (OLIVEIRA, 2014 *apud* RIO DE JANEIRO, 2017).

Um tema sensível é a captação de financiamentos externos, pois, de todas as ações internacionais subnacionais, é a que possui o maior controle do governo federal, uma vez que a União é avalista dos empréstimos e todo o processo tem que passar pelo poder legislativo. Além disso, a Lei nº 9.496, de 1997, (base para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal) possui um forte teor restritivo da capacidade estadual de contratar operações de crédito interno e externo (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

É substancial o volume financeiro de recursos externos negociados pelo setor público entre os anos de 1980 e 2009, aponta Maia (2012), sendo que das 511 operações de crédito externo autorizadas, relativas a US\$ 72 bilhões, foram efetivados 253 empréstimos, somando um valor próximo a US\$ 48 bilhões; apenas os estados-membros somaram 204 operações, com um resultado de US\$ 20,97 bilhões, recursos em sua maioria provenientes do Banco Mundial – representando, assim, uma importante fonte de financiamento no Brasil (MAIA, 2012). O autor destaca ainda que nos últimos anos vem ocorrendo maior transferência na captação de recursos externos da esfera federal para os entes subnacionais (MAIA, 2012).

Essas ações deixam claro o interesse do governo central nas questões relacionadas à promoção econômica dos entes subnacionais, especialmente os de âmbito regional. É interessante notar que há um esforço de coordenação entre os interesses nacionais e os regionais, principalmente em relação ao desenvolvimento (RIO DE JANEIRO, 2017).

A promoção econômica conta com amplo apoio institucional de órgãos federais como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) e a Rede Nacional de Informações sobre Investimento (Renai), que, além de manter contato com as demais esferas de governo a esse respeito, promove cursos de capacitação técnica (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

No que tange às exportações, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) criou e trouxe para o âmbito do Plano Nacional de Exportações o Plano Nacional de Cultura Exportadora, que foi lançado oficialmente em vários Estados (RIO DE JANEIRO, 2017).

Em relação aos critérios para que tais órgãos financiadores assumam o investimento, pode-se afirmar que alguns deles visam áreas específicas, fazem estudo do capital da contrapartida – uma vez que o processo conta com reciprocidade entre países – e, por fim, aprovação do governo federal, fase esta que passa pelo órgão denominado de Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) (BIANCHETTI, [201-]).

Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ou titular congênere autorizar a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio de natureza financeira de fontes externas, mediante prévia manifestação da Cofix – órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –, instituída pelo Governo Federal em 1990, e reorganizada pelo Decreto nº 3.502, de 12 de junho de 2000 (BRASIL, 2013).

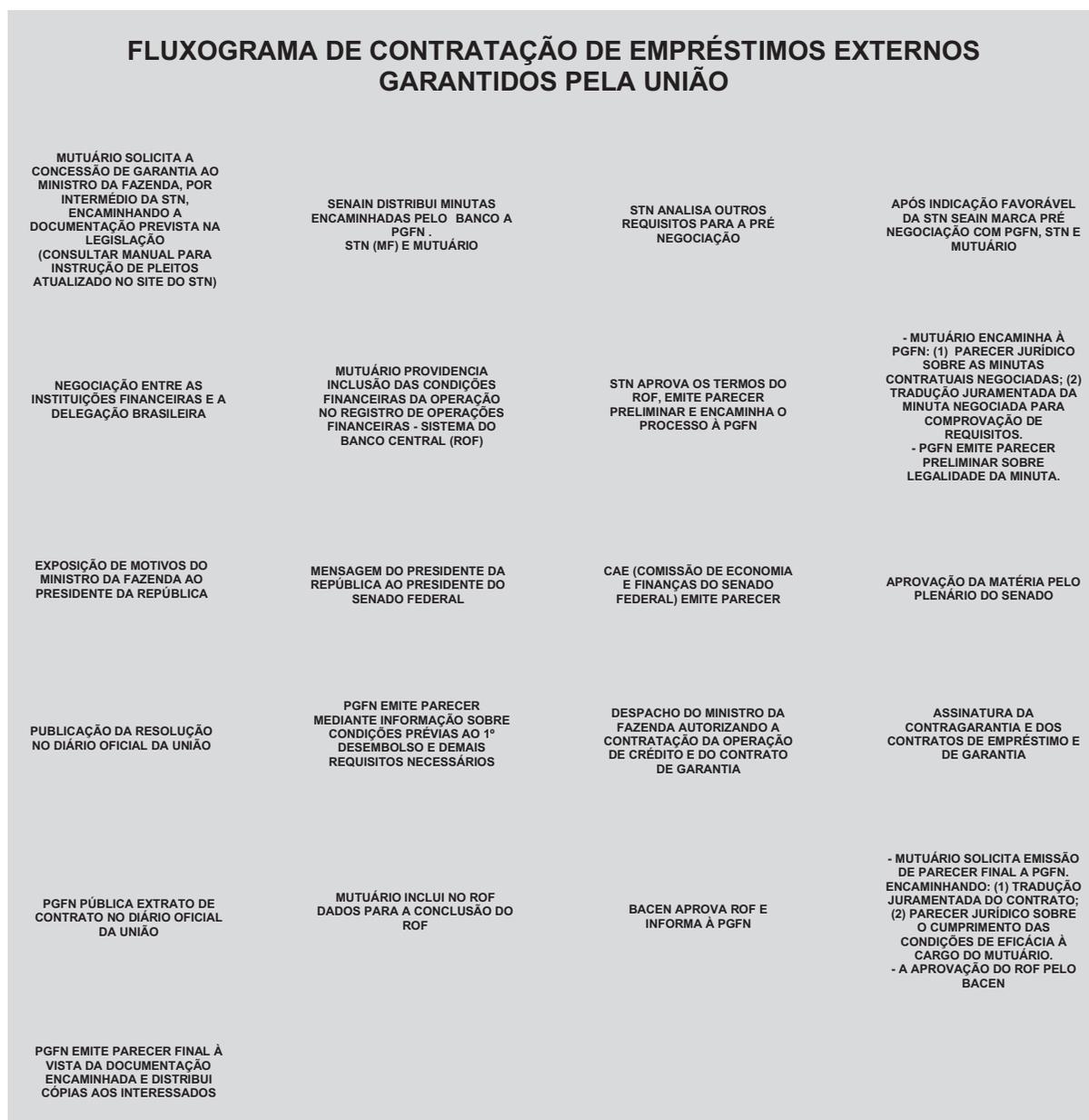
O processo deve ser submetido à comissão, pois é este o órgão do Governo Federal incumbido de autorizar ou não a efetivação do contrato internacional, já que a União faz o papel de garantista

do futuro ajuste – mesmo que o banco tenha interesse no aporte de financiamento, o projeto precisa ser aprovado pela entidade, caso contrário, não haverá possibilidade da formalização da parceria internacional (BRASIL, 2013).

Para ser submetido à análise da Cofix, o projeto se “transforma” em carta consulta, uma espécie de plano de negócios, que deve conter requisitos mínimos, como determina o Decreto nº 9.075 de 2017 e a Resolução COFIEIX nº 291. Um aspecto importante levado em consideração na análise desse plano, por exemplo, é a compatibilidade do projeto com as metas fiscais do ente público subnacional interessado – a chamada capacidade de endividamento –, além das especificidades técnicas, e mesmo se o solicitante do empréstimo tem ou teve bom desempenho em outros projetos cofinanciados (BIANCHETTI, [201-]).

Além disso, é necessário que o ente subnacional interessado observe o fluxo administrativo procedimental para realização de contratação de empréstimos externos, como demonstra a Figura 2 (BRASIL, 2010):

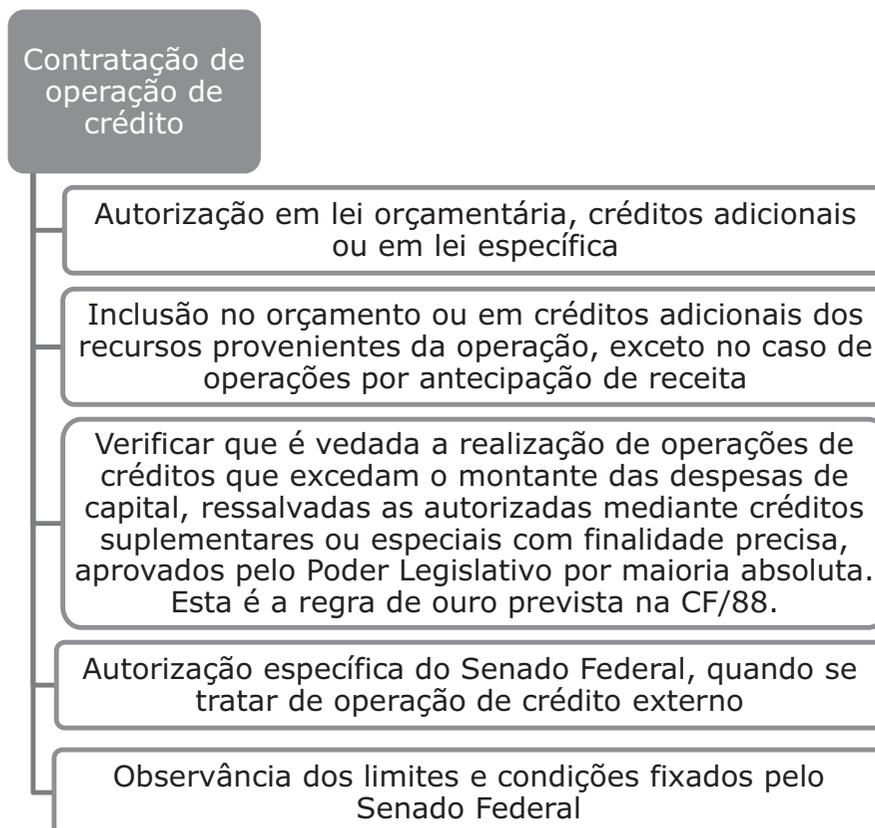
Figura 2 – Contratação de empréstimos externos garantidos pela União



Fonte: Brasil (2010). Adaptado pelo autor.

Importante destacar os ensinamentos de Maurício e Kayanoki ([201-]) quanto à observância pelos entes subnacionais ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando prevê os limites de dívida pública e operações de crédito. Para sua realização, o presidente da República tem no mínimo 90 dias e máximo 270 para enviar ao Senado Federal e ao Congresso Nacional as propostas de limite de dívida pública, respeitando, para isso, a Constituição de 1988. De acordo com os autores, todas as entidades federativas estão sujeitas a essa observância, e o empréstimo não deve ser maior que as despesas de capital. A Figura 2 apresenta a forma com que a contratação de operação de crédito se dá.

Figura 3 – Contratação de operação de crédito



Fonte: Maurício e Kayanoki ([201-], p. 54).

A LRF preconiza ainda que no âmbito da União, a responsabilidade de análise da contratação da operação de crédito está a cargo do Ministério da Fazenda e órgão congênere nas demais esferas de governo (entes subnacionais), que devem observar e cumprir os limites estabelecidos, tendo ainda, por fundamento, o parecer de órgãos técnicos e jurídicos considerando a relação custo-benefício, bem como o interesse econômico e social da operação que se pretende realizar (MAURÍCIO; KAYANOKI, [201-]).

Assim, os estados-membros e os municípios devem observar:

(...)

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar (MAURÍCIO; KAYANOKI, [201-], p. 52).

A obtenção de recursos externos está limitada a ato realizado pelo ente federativo, não podendo as organizações componentes da estrutura estatal realizar os créditos diretamente, como preconiza o artigo 35 da LRF:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente (MAURÍCIO; KAYANOKI, [201-], p. 57).

O governo federal, ainda por meio do MRE, paralelamente à organização e exigência deste rito e modelo de captação, incentiva a instalação e prática da paradiplomacia como prática gerencial importante para operacionalizar a obtenção de investimentos e atos de cooperação externos, pois se trata de instrumento de desenvolvimento dos entes públicos nacionais, encontrando-se hoje com processo de normatização em desenvolvimento – cuja institucionalidade tem sido estável onde tem sido implementada, contando, inclusive, com apoio de rede colaborativa formada por gestores, integrados a eles internacionalistas, tanto nas esferas estaduais como municipais (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b).

A partir da percepção desta nova realidade, é possível observar que o governo federal está atento ao fenômeno da paradiplomacia e vem atuando em conjunto com entidades subnacionais, buscando coordenar a atividade internacional como uma importante ferramenta de gestão da política externa nos últimos anos. Porém, questões sobre a suficiência da atuação e controle do MRE diante das atividades subnacionais por parte do governo central têm surgido e fomentado importante debate que pode render frutos para a academia, que inclusive tem estimulado estudos empíricos sobre o tema (RIO DE JANEIRO, 2017).

(...) a diversidade temática leva ao contato direto e à troca constante de informações com órgãos do Governo Federal, como, MRE, MDIC (Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços), ABC, Apex-Brasil, assim como com o Escritório de Representação do MRE no Rio de Janeiro (ERERIO) e com a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa).

É possível observar, então, que o interesse dos entes subnacionais pelo tema está consolidado, e têm ampliado a procura por apoio externo para o desenvolvimento de projetos cofinanciados, além do incentivo a aplicação profissional de práticas gerenciais inerentes ao processo de cooperação técnica e obtenção de recursos externos, já que cada órgão cooperador e financiador possui diretrizes próprias a serem seguidas, as quais devem ser integradas ao sistema normativo central brasileiro, o que exigirá de cada ente que pretenda se incorporar ao sistema, a implantação em suas estruturas, de instrumentalização paradiplomática profissional adequada ao atendimento planejado destes requisitos (DE NITTIS, [s.d.]).

4 A paradiplomacia brasileira e sua instrumentalização nos entes subnacionais brasileiros – estados-membros e municípios

As pesquisas voltadas à atuação internacional de entes subnacionais no mundo são, de certa forma, recentes, isso porque seu debate se iniciou na década de 1980, por meio da literatura norte-americana quando esta mencionava um “novo federalismo”, que estaria provocando algumas mudanças na forma com que tais instituições atuavam. Assim, o termo paradiplomacia foi cunhado por Duchacek (1986) e Soldatos (1990) como um neologismo do termo “*parallel diplomacy*” (AGUIRRE, 1999 *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Duchacek (1986 *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a) explica que o termo advém das ligações políticas que governos não centrais mantêm pelo contato com o comércio, indústria, centros culturais em outros continentes, além de diversos organismos, agências estrangeiras e governos nacionais. Soldatos (1990 *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a) aprofunda a definição, associando as atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais, a exemplo de regiões, comunidades urbanas e cidades, as quais dão apoio, complementam, corrigem, duplicam e desafiam a diplomacia do Estado-Nação. Assim, a palavra “para” – da expressão paradiplomacia – representa o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado, ou seja, uma atividade que se dá de forma paralela.

Santana (2009 *apud* KONISHI; MENDONÇA; RIBEIRO, 2015) defende que o termo tem como característica fundamental a cooperação, já que as cidades, por exemplo, interagem com substancial troca de informações entre si acerca de assuntos relacionados a urbanismo, saneamento, infraestrutura e habitações, por exemplo. Gonçalves e Oliveira (2017a) destacam que a paradiplomacia apresenta diversas conceituações no intuito de explicar como ocorre a atuação internacional destes entes, principalmente quanto à intensificação de suas atividades em âmbito externo.

Na América Latina, a história da atividade paradiplomática teve início nos anos 1990, seu desenvolvimento e incorporação ocorreu nos anos posteriores em conjunto com a redemocratização de alguns países. A Argentina, por exemplo, possui avançado sistema, se destacando de seus vizinhos, já que sua Constituição preconiza a liberdade de atuação de seus entes subnacionais no cenário internacional, ao contrário de outras nações que ainda possuem restrições às transações; todavia, deve-se considerar que os demais países do seu entorno possuem divergências e desigualdades na maneira com que conduzem suas políticas externas, o que acarreta oscilação considerável diante deste tipo de integração, solicitando, assim, atualmente, maiores discussões que possam alinhar seus sistemas diplomáticos – internos e externos – para que estas diferenças possam ser atenuadas, principalmente no contexto do MERCOSUL (GUERRA, 2015).

No Brasil, este processo em âmbito subnacional passou a acontecer a partir dos anos 1980, quando uma série de procedimentos foram estabelecidos para que a captação de recursos estrangeiros pudesse contribuir com o financiamento de projetos para implementação de políticas públicas. Atualmente, a obtenção de recursos se dá por meio de contratação de empréstimos junto aos órgãos de cooperação ao desenvolvimento, em especial, os de gênese multilateral – a exemplo do Banco Mundial e BID – ou bilaterais, como as agências de assistência, além de bancos oficiais externos que estimulam a exportação (MAIA, 2012).

Em termos gerais, mesmo quando os entes subnacionais investem na projeção de sua imagem no âmbito internacional, essa ação normalmente busca parcerias e investimentos, e não independência em questões estratégicas, que sejam discutidas à parte pelo governo federal, já que no Brasil, as decisões estratégicas de política externa são exercidas exclusivamente pelo corpo diplomático da União (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Os estados-membros e municípios brasileiros não têm ingerência na definição das metas e estratégias da política exterior brasileira, e não é comum que os entes subnacionais se

posicionem sobre acontecimentos internacionais, muito menos de maneira distinta das notas oficiais do MRE (SÁLOMON; NUNES, 2007).

Porém, mesmo diante deste contexto, Vigevani (2006) informa que as unidades subnacionais têm se mostrado relevantes à presença internacional, assumindo posição de novos atores. Inclusive, nas palavras de Ribeiro (2009), as ferramentas da paradiplomacia das unidades subnacionais são quase tão amplas quanto as que são apresentadas pelos Estados Centrais, fazendo uso, para isso, de meios, estruturas e instrumentos parecidos aos que são utilizados por estes governos, embora apresentem particularidades.

Algumas práticas adotadas pelos municípios, por exemplo, para sua implementação são, de acordo com Ribeiro (2009), a irmanação de cidades – ou seja, a cooperação institucional para obtenção de determinado objetivo, por exemplo, intercâmbio de boas práticas e acordos bilaterais, a exemplo de territórios livres de armas nucleares ou espaços dedicados a refugiados.

Ainda conforme o autor:

Tais práticas de caráter peculiar dos governos locais apontadas somam-se ainda à sua facilidade para formarem parte de redes internacionais diversas. Carece referir-nos aqui aos diferentes tipos de redes internacionais, conformadas com base nos objetivos da sua constituição, e nas quais os governos subnacionais municipais podem inserir-se. Na prática, contudo, um aspecto que se verifica é que apesar da riqueza existente no amplo leque destas organizações reticulares, nem todos os municípios possuem condições mínimas para a elas se associarem, já que isto demanda taxas de adesão e custos para a participação em encontros internacionais diversos (RIBEIRO, 2009, p. 60).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) (2011 *apud* JUNQUEIRA, 2015) informa que as primeiras estruturas locais de internacionalização foram desenvolvidas na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) em 1993, conforme reflexos provenientes da Eco 92 e do Fórum Social Mundial – que ocorreram em ambas as cidades, respectivamente.

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, de acordo com Gonçalves e Oliveira (2017a), em 2007 transformou-se em marco para a paradiplomacia, pois a área de Assessoria Internacional, criada em 1986, recebeu status de subsecretaria, e foi vinculada à Secretaria da Casa Civil pelo Decreto nº 41.324 de 2008. Assim, a designação de Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI) passou a ter cinco áreas “(...) quatro assessorias temáticas (Cooperação Internacional, Comércio e Investimentos, Financiamentos Externos e Relações Institucionais) e uma Assessoria Especial” responsável por coordenar a atuação dos grupos de trabalho finalísticos e administrativos junto ao Subsecretário (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a, p. 104).

A Assessoria de Financiamentos Externos, por exemplo, já realizou captação de recursos que financiaram projetos nas mais diversas áreas afetas ao desenvolvimento de políticas públicas. Entre os anos de 2007 e 2015, operacionalizou 24 projetos, totalizando quase US\$ 7 bilhões, junto ao BIRD, BID, CAF, Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e JBIC (OLIVEIRA, 2014 *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

A Assessoria de Financiamentos Externos tem suas atividades voltadas para a captação de recursos externos que são destinados a financiar projetos do governo do Estado em suas diversas áreas. Entretanto, a captação de financiamentos externos é uma atividade complexa e geralmente demorada por envolver diretamente o governo federal, necessitando de sua aprovação, já que é a União que cobre a dívida em caso de *default*. A assessoria trabalha com captação de financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, além de doações (OLIVEIRA, 2014, *apud* GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Atualmente, a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) apresenta quadro com cerca de 10 servidores com qualificação multidisciplinar (JUNQUEIRA, 2015). Para Gonçalves e Oliveira (2017a), essa estrutura institucional permitiu a esta unidade subnacional promover maiores

oportunidades de negócios para economia regional, o que auxiliou a atração de significativos investimentos consolidando sua visibilidade no cenário internacional, ampliando, assim, sua participação no volume de cooperação e financiamentos externos.

Já o município de São Paulo, segundo Vigevani (2006), iniciou sua atividade paradiplomática a partir dos anos 1990. Além de manter relações com órgãos internacionais – a exemplo do BID e BIRD –, o município manteve contatos constantes com cidades e regiões das mais variadas partes do mundo, com objetivos inicialmente voltados sobretudo para interações culturais e simbólicas, embora também visando, no futuro, parcerias de maior densidade.

Segundo Wanderley (2006 *apud* JUNQUEIRA, 2015, p. 79), a capital paulista apresenta “(...) uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), cujos inícios remontam a 2004, (...), e que atua em assuntos diversificados que transitam pela cooperação internacional, formação de rede de cidades, assuntos federativos e cooperação bilateral”. Conta com um quadro de 45 colaboradores – motivo pelo qual apresenta um diferencial vantajoso em relação às demais Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) das cidades brasileiras – e, ainda, uma elevada capacidade técnica e profissional.

As áreas subordinadas à SMRI que compõem as RIs do município de São Paulo são a Coordenação de Assuntos Internacionais Bilaterais (CAIB), Coordenação de Assuntos Internacionais Multilaterais e Redes de Cidades (CAIM), Coordenação de Missões e Projetos Especiais (CMPI), Supervisão de Assuntos de Governos Aberto (SAGA) e a Supervisão Administração Financeira (SAF) (SÃO PAULO, 2019). O Decreto nº 58.162 de 2018 regulamenta suas atividades e funções, que descreve, entre outros aspectos, a coordenação das atividades de assessoria, captação e prospecção de investimentos, além de realizar a manutenção dos projetos já em andamento (SÃO PAULO, 2018).

Quanto ao município de Porto Alegre (POA), Nunes (2005) afirma que o ente desenvolve desde 1987 atividades vinculadas às relações internacionais de forma institucionalizada, estabelecendo a partir de 1994 a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (Secar), que ampliou a coordenação de sua agenda no município captando recursos de agências de financiamento internacionais – no intuito de financiar projetos voltados à infraestrutura e de escopo social, firmando, assim, parcerias com organismos como Banco Mundial, BID e FONPLATA (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Com o tempo, a secretaria incorporou em sua estrutura uma coordenadoria de cooperação internacional com auxílio de três a quatro colaboradores em cada uma de suas divisões, com profissionais com formação multidisciplinar, como advogados, economistas e sociólogos, além de um coordenador e pessoal de apoio administrativo (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Para Junqueira (2015), os entes subnacionais municipais de Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), a exemplo de Guarulhos (SP) e Belo Horizonte (MG) – atualmente apresentam maior similaridade em suas estruturas de relacionamento internacional, pois constituíram e consolidaram estruturas de sucesso voltadas à finalidade de RIs. Salomón e Nunes (2007) destacam, ainda, que Porto Alegre e São Paulo, por meio de seus gabinetes institucionais, foram os primeiros municípios a obter maior êxito em negociar acordos e estabelecer avançadas relações institucionais perante as agências internacionais, principalmente no manejo burocrático junto ao governo central, auxiliando na caracterização como cidades globais emergentes.

Considerações finais

A globalização é conhecidamente um fenômeno que alterou a forma como o ser humano vive e se relaciona, sendo que a mais evidente das transformações foi o aprofundamento das relações entre as nações que estreitou fronteiras, aproximando demandas e necessidades. O presente estudo demonstrou que a crescente internacionalização contribuiu para o desenvolvimento de

uma “soberania adentrada”, em que as fronteiras nacionais não mais conseguem proteger ou isolar as unidades federadas de influências externas de natureza econômica, cultural e outras, como descreve o construtivismo.

Além disso, a interdependência entre os países – fatores de proximidade geográfica e cultural e de complementaridade econômico-financeira (macro e microrregionais) demonstram que a cooperação transregional ou transfronteiriça favoreceram a formação e consolidação da atividade paradiplomacia junto aos entes subnacionais. Em um mundo com elevada mobilidade de capitais, empreendimentos conjuntos (*joint-ventures*), articulação de espaços econômicos regionais, os Estados-Nações passam a admitir que a atividade diplomática realizada em seus entes subnacionais agrega auxílio substancial à efetivação de políticas públicas, principalmente quanto à utilização dos meios inerentes à cooperação técnica e obtenção de recursos financeiros junto a instituições financeiras internacionais.

Os três casos apresentados (Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) demonstram que o paradigma paradiplomático tem se multiplicado nas últimas décadas e parte substancial dos estados e municípios brasileiros possuem projetos de cooperação e/ou captação de recursos externos trabalhados em áreas que tratam de assuntos de âmbito internacional. Além disso, estes entes têm articulado experiências em eventos de gestão pública em relações internacionais, como o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Fonari) e a recente criação do Fórum de Gestores Estaduais de Relações Internacionais.

As experiências apresentadas se mostraram exitosas, demonstrando que a atividade tende a se desenvolver de forma multidisciplinar com efeitos multiplicadores, já que existe latente capacidade de ampliação conjunta de cooperação e aporte de recursos financeiros, estabelecendo-se, assim, como efetivo instrumento complementar da política externa nacional, consolidando o caminho do desenvolvimento socioeconômico do país.

Abstract: In Brazil, the considerable growth of the international activism of autonomous federated entities, mainly since the 1980s, required the State (Union) to adapt to the challenge of creating and developing public policies that would coordinate directives capable of achieving decentralized action of power in forming partnerships and raising external resources. Therefore, the present study aims to clarify in a general way, how this system has functioned based on the theoretical view of the international relations that explain these events, the financial institutions that are members of it, in addition to how the Brazilian State operates this process, especially the subnational entities, such as the successful experience of the municipalities of São Paulo, Porto Alegre and Rio de Janeiro States, and how they were structured to raise funds

with international financial organizations and institutions. For this, a bibliographical review of descriptive qualitative character was carried out, using as reference a broad doctrine based on books, articles and similar materials published in the period of 1984 and 2019, aiming at clarifying the dynamics of international cooperation and obtaining of investments, besides of how the subnational federative body incorporates in its structures, technical-qualified action to obtain cooperative partnerships and resources with the international fundin agencies.

Keywords: Financial Globalization; Constructivism; Complex Interdependence; International Cooperation; International Financial Organizations; Brazilian Subnational Entes; Paradiplomatic Instrumentalization

Referências

- ARAÚJO, L. S. *De que forma o Brasil pode maximizar os resultados do aprofundamento de sua integração econômica?* 2018. 23 f. Projeto de Pesquisa (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3386/1/TCC%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20Larissa.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- ARAÚJO, V. L de et al. *O estado atual das instituições financeiras públicas para o desenvolvimento na América Latina: uma análise exploratória*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. 32 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1616.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BANCO AGROPECUÁRIO (AGROBANCO). *Nós*. (Lima, [201-]). Disponível em: <https://www.agrobanco.com.pe/nosotros/>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). *Informação institucional*. [S.l., 201-a]. Disponível em: <http://www.bcie.org/acerca-del-bcie/informacion-institucional/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. *Sobre o BCIE*. [S.l., 201-b]. Disponível em: <http://www.bcie.org/acerca-del-bcie/>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *BID lança chamada de propostas 2018 para financiar projetos regionais na América Latina e Caribe*. [S.l.], 22 mar. 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/bid-lanca-chamada-de-propostas-2018-para-financiar-projetos-regionais-na-america-latina-e>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BANCO LATINO-AMERICANO DE EXPORTAÇÕES (BLADEX). *Comércio*. [S.l., 20-a]. Disponível em: <https://bladex.com/en/trade>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BARRETO, P. H. História – Bretton Woods. *Rev. Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 6, n. 50, 21 maio 2009. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BARROS, Mariana Andrade e. *Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro*. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_BarrosMA_1.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BIANCHETTI, R. de S. *Projetos de infraestrutura, como captar recursos externos*. E-Gestão Pública. [S.l., 201-]. Disponível em: <https://www.e-gestaopublica.com.br/captar-recursos-externos/>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BLIKSTAD, Nicholas Magnus Deleuse. *Economia Internacional*. Valinhos, 2017.
- BRASIL. *Mercosul*. Brasília, [201-a]. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda. *Perguntas frequentes*. Brasília, 16 fev. 2010. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-e-respostas. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Banco Mundial*. Brasília, [201-b]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional*. (PCT): Manual de Orientação/Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Brasil participa de encontro do Banco de Desenvolvimento do Caribe*. Brasília, 19 maio 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/noticias/brasil-participa-de-encontro-do-banco-de-desenvolvimento-do-caribe>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. *Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento*. Brasília: MP, 2013. 41 p. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/manual_financiamento_externo.pdf/view. Acesso em: 11 fev. 2019.
- CASARIN, H. de C. S.; CASARIN, S. J. *Pesquisa científica: da teoria à prática*. Curitiba: InterSaberes, 2012. 200 p.
- CASTRO, T. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012. 580 p. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em: 06 fev. 2019.
- Corporação Andina de Fomento (CAF). *Sobre a CAF – o que fazemos*. [S.l., 201-]. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/sobre-caf/o-que-fazemos/>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- DANTAS, L. F. A. *Paradiplomacia e a importância das cidades e estados nas relações internacionais*. 2011. 48 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1985/1/2011_LuisFranciscoAraujoDantas.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.
- DECICINO, R. *Organizações internacionais: Conheça as principais instituições multilaterais*. Uol, Educação, [S.l.], 11 out. 2013. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/organizacoes-internacionais-conheca-as-principais-instituicoes-multilaterais.htm>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- DE NITTIS, Louise. *Guia para projetos com financiamento externo: como captar, gerenciar e reportar*. Analista de Marketing Digital. s.d. Disponível em: <https://www.e-gestaopublica.com.br/guia-para-projetos-com-financiamento-externo/>. Acesso em: 24 mar. 2019.
- FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS (FLAR). *Criação e Evolução*. Bogotá, [201-]. Disponível em: <https://flar.net/creacion-y-evolucion/>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA PRATA (FONPLATA). *Institucional*. [S.l., 20-]. Disponível em: <https://www.fonplata.org/fonplata/institucional.html>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- GODINHO, Rodrigo de Oliveira. *A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização*. Brasília: FUNAG, 2018. 319 p. – (Curso de altos estudos). Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LXII Curso de Altos. Estudos do Instituto Rio Branco, em 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/A-OCDE-EM-ROTA-DE-ADAPTACAO-AO-CENARIO.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

- GONÇALVES, F. C. N. I.; OLIVEIRA, P. C. de. *A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal*. Conjuntura Global. [S.l.], v. 6, n. 1, p. 94-115, jan./abr. 2017a. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/51753/31972>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- GONÇALVES, F. C. N. I.; OLIVEIRA, P. C. de. Relações Internacionais Subnacionais: um olhar sobre a paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro. In: RIO DE JANEIRO (Estado). Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). *Paradiplomacia no Estado do Rio de Janeiro – 2007-2017: Teoria e Prática*. Niterói: Imprensa Oficial, 2017b. p. 52-69. Disponível em: http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eda9d679-2e69-414d-986f-4ec9ef3e500c&groupId=2480801. Acesso em: 07 fev. 2019.
- GUERRA, W. S. T. O desafio da paradiplomacia na América Latina. *Ceiri News*, São Paulo, 10 ago. 2015. Disponível em: <https://ceiri.news/o-desafio-da-paradiplomacia-na-america-latina/>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- GUIA para projetos cofinanciados: *O que é preciso saber para começar a captar investimentos e gerenciar o processo*. Ebook E-gestão pública. Uma iniciativa: SOFTPLAN. [s.d.]. 16p. Disponível em: file:///C:/Users/Mi/Downloads/cms_files_4913_1520454100egestao_publica_guia_projetos.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.
- INTER-AMERICAN Investment Corporation (IIC). ES3370A-01. *Banco Multisectorial de Inversiones*. Washington, [201-]. Disponível em: <https://www.iic.org/en/projects/el-salvador/es3370a-01/banco-multisectorial-de-inversiones>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- JACOBOVICZ, P. *O Brasil e a Globalização Financeira*. 2003. 53 f. Monografia (MBA em Estratégia e Gestão Empresarial) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49449/Paulo%20Jacobovicz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- JUNQUEIRA, C. G. B. A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, [S.l.], n. 21, p. 71-84, set./dez. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/bepi21_art06.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.
- KONISHI, N. Y.; MENDONÇA, A. P. de; RIBEIRO, M. de F. B. Paradiplomacia nas Relações Internacionais: a importância da cultura como elemento transformador do cenário político internacional. *Conexões Culturais – Revista de Linguagens, Artes e Estudos em Cultura*. [Jaguarão], v. 1, n. 2, p. 284-301, 2015. Disponível em: <http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/146/35>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- LOURETE, A. de A. Regimes, governança e normas: Perspectivas construtivistas em Relações Internacionais. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 120-134, 2010. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/19/pdf>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- MANCHACA, Andrey Silva; RIBEIRO, Fernanda Machado; MALLMANN, Isadora Garcia; PEREIRA, Luiz Gustavo Müller. *O Fenômeno da Globalização sob a perspectiva da Teoria Crítica, Teoria Construtivista e Teoria Normativa*. Universidade Federal de Pelotas. Centro de Integração do MERCOSUL. Curso de Relações Internacionais. Teoria das Relações Internacionais II. Prof. Daniel Carvalho. 2015. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/22141902/o-fenomeno-da-globalizacao-sob-a-perspectiva-da-teoria-critica-teoria-construtiv>. Acesso em: 24 mar. 2019.
- MAIA, J. N. B. *A paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: Evolução, Fatores Determinantes, Impactos e Perspectivas*. 2012. 598 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.
- MAURÍCIO, J.; KAYANOKI, L. *A LRF comentada e esquematizada*. [S.l.: s.n., 201-]. 86 p.
- NUNES, C. J. da S. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 fev. 2019.
- OCDE. *A OCDE e o Brasil trabalhando juntos*. OCDE. Políticas melhores para uma vida melhor. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- PERPÉTUO, R. de O.; CERQUEIRA, B. Redes e associações internacionais de cidades e governos locais: uma reflexão crítica. In: RIO DE JANEIRO (Estado). Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). *Paradiplomacia no Estado do Rio de Janeiro – 2007-2017: Teoria e Prática*. Niterói: Imprensa Oficial, 2017b. p. 70-99. Disponível em: http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eda9d679-2e69-414d-986f-4ec9ef3e500c&groupId=2480801. Acesso em: 07 fev. 2019.
- PLIHON, D. *A globalização financeira*. In: COLÓQUIO POBREZA, DÍVIDA EXTERNA E AS TRÊS INSTITUIÇÕES IRMÃS: FMI, BANCO MUNDIAL E OMC, 19-20 abr. 2007, Coimbra. Coimbra: [s.n.], 2007. p. 1-16. Disponível em: http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_06_07/dominique_plihon.pdf. Acesso em: 06 fev. 2019.
- RIBEIRO, M. C. M. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12065/1/globalizacao-e-novos-atores_ri.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.
- RIO DE JANEIRO (estado). Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais/SSRI *Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática / Mônica Salomón e outros* – Niterói, Imprensa Oficial,

2017. 280 p. Disponível em: http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eda9d679-2e69-414d-986f-4ec9ef3e500c&groupId=2480801. Acesso em: 05 fev. 2019.

RODRIGUES, V. S.; VILLAS BOAS, G. Di L.; BASTOS, M. O. O impacto das instituições financeiras internacionais nas políticas de saúde no Brasil. In: Seminário de frente Nacional contra a Privatização da Saúde. 7., 27-29 out. 2017, Maceió. *Anais...* Maceió: [s.n.], 2017. p. 1-10. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/anaisseminariofncps/article/view/4006/2842>. Acesso em: 07 fev. 2019.

ROSSONI, T. dos S. *Globalização financeira e a taxa de juros do Brasil*: um estudo econométrico. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/168617/001044238.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 fev. 2019.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: Os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2019.

SALOMÓN, Mônica. *Teorias e enfoques das relações internacionais*: uma introdução. Curitiba: InterSaberes, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/32923578/Teorias_e_enfoques_das_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais_uma_introdu%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 24 mar. 2019.

SÃO PAULO. Relações Internacionais. *Competências e atribuições definidas por lei*. São Paulo, 30 nov. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/acesso_a_informacao/index.php?p=178838. Acesso em: 05 fev. 2019.

SÃO PAULO. Relações Internacionais. *Quem é quem*. São Paulo, 15 jan. 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/acesso_a_informacao/index.php?p=222944. Acesso em: 05 fev. 2019.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002. 335 p.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n62/a10v2162.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.

VILLELA, G. Conferência de Bretton Woods decidiu rumos pós-guerra e criou o FMI. *O Globo*. Economia, São Paulo, 18 jul. 2014. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/conferencia-de-bretton-woods-decidiu-rumos-do-pos-guerra-criou-fmi-13310362>. Acesso em: 12 fev. 2019.

YONEKURA, S. Y. Globalização financeira: aspectos positivos e negativos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 263, 27 mar. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5006/globalizacao-financeira-aspectos-positivos-e-negativos>. Acesso em: 06 fev. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALCÂNTARA, Juliano Paniago de. Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por Entidades subnacionais brasileiras entre 1984 a 2019. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 107-130, jul./dez. 2020.

Análise da efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal – Estudo de caso de Ilhabela-SP¹

Rafael Rodrigues da Costa

Agente da fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desde 2012. Pós-Graduado em Prevenção e Repressão à Corrupção. Formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro em Ciências Econômicas.

Resumo: A partir do início da maciça exploração dos campos de petróleo em 2017, 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; Ação Pública; efetividade

Sumário: Introdução – **1** Fundamentação teórica – **2** Método de pesquisa – **3** Efetividade municipal acerca de desapropriações públicas – **4** Efetividade municipal acerca de gestão de saneamento – **5** Efetividade municipal sob a ótica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM – **6** Efetividade municipal na alocação de recursos em turismo, esportes e cultura – **7** Análise de resultados – Considerações finais – Referências

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

¹ Artigo apresentado no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, em 11/11/2019 na cidade de Foz do Iguaçu – PR. Revisado, ampliado e atualizado em 17/02/2020. E-mail: rrcosta@tce.sp.gov.br.

localizadas em países desenvolvidos, como se nota nos demonstrativos contábeis de Daytona Beach (EUA)² e Kelowna (Canadá).^{3 4}

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:⁵

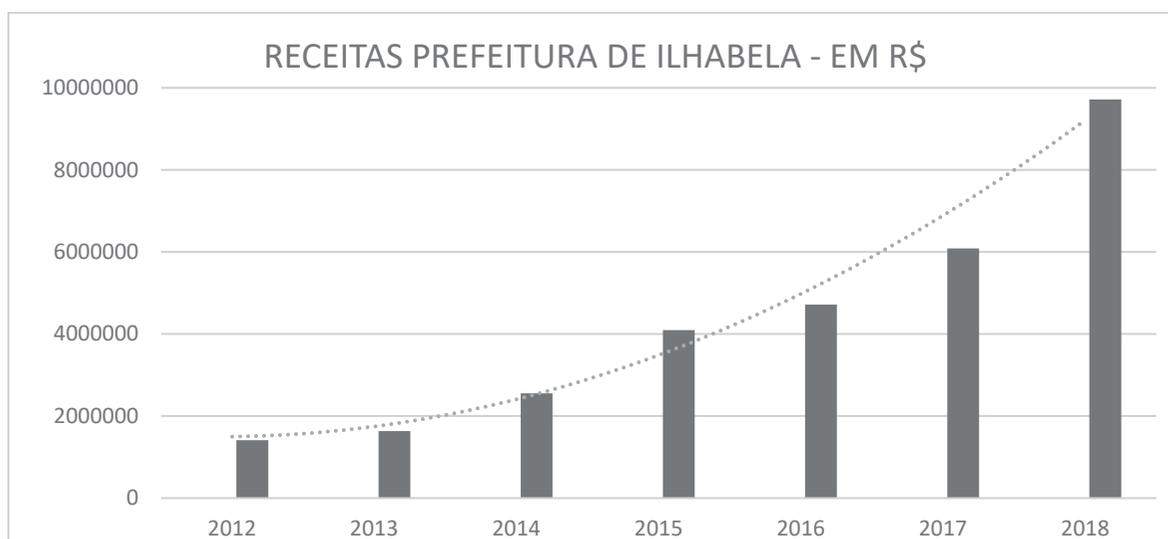
Tabela 1 – Evolução da arrecadação municipal de Ilhabela, segundo dados dos Balanços Orçamentários municipais

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: Portal da Transparência Municipal, 2019.

De forma gráfica, ilustra-se mais didaticamente a explosão arrecadatória vivenciada pelo município, como se nota no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação municipal de Ilhabela, segundo dados dos Balanços Orçamentários municipais



Fonte: Portal da Transparência Municipal de Ilhabela – acesso em 12/07/2019.

² <https://www.codb.us/Archive/ViewFile/Item/4074>

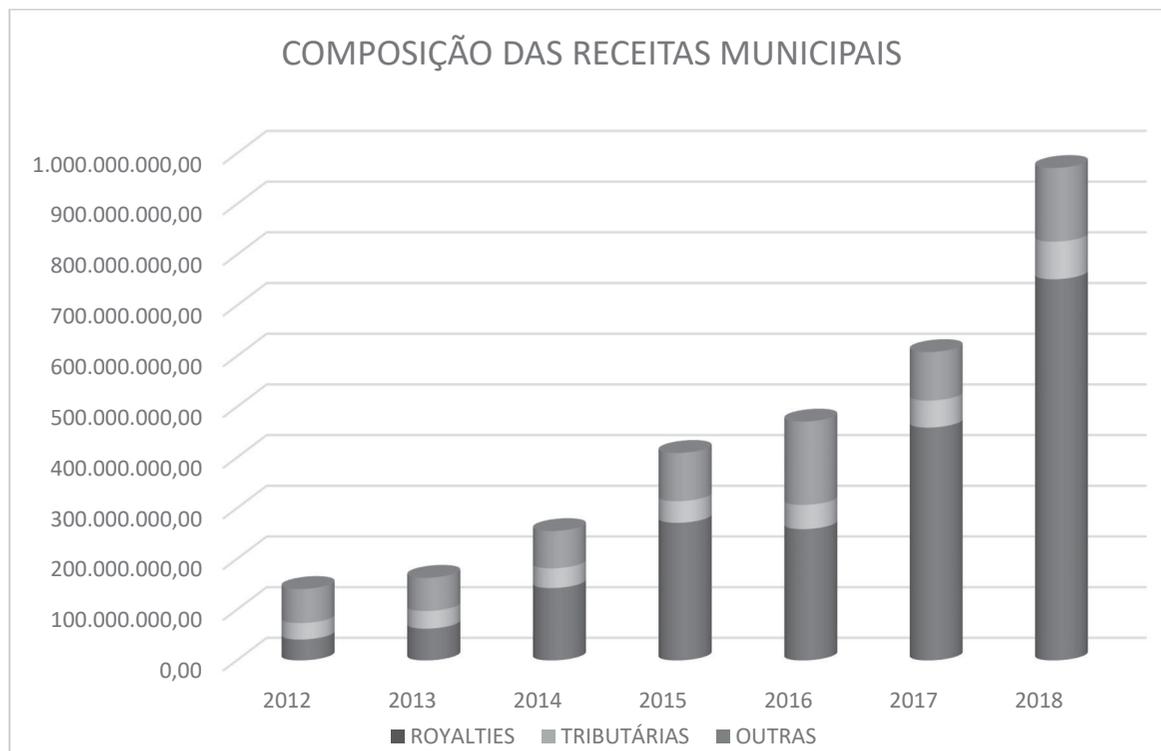
³ <http://viewer.zmags.com/publication/049b7323#/049b7323/24>

⁴ Considerando as taxas de câmbio de 02/04/2019, do dólar americano e do dólar canadense.

⁵ <https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/balancos-contabeis/>

Com base nos mesmos demonstrativos contábeis, analisando a composição da receita, o que se verifica é alarmante predomínio de royalties, demonstrando que tal incremento arrecadatário 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: Portal da Transparência Municipal de Ilhabela – acesso em 12/07/2019.

Segundo dados publicados no portal da Agência Nacional de Petróleo (ANP), 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:⁶

- 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.

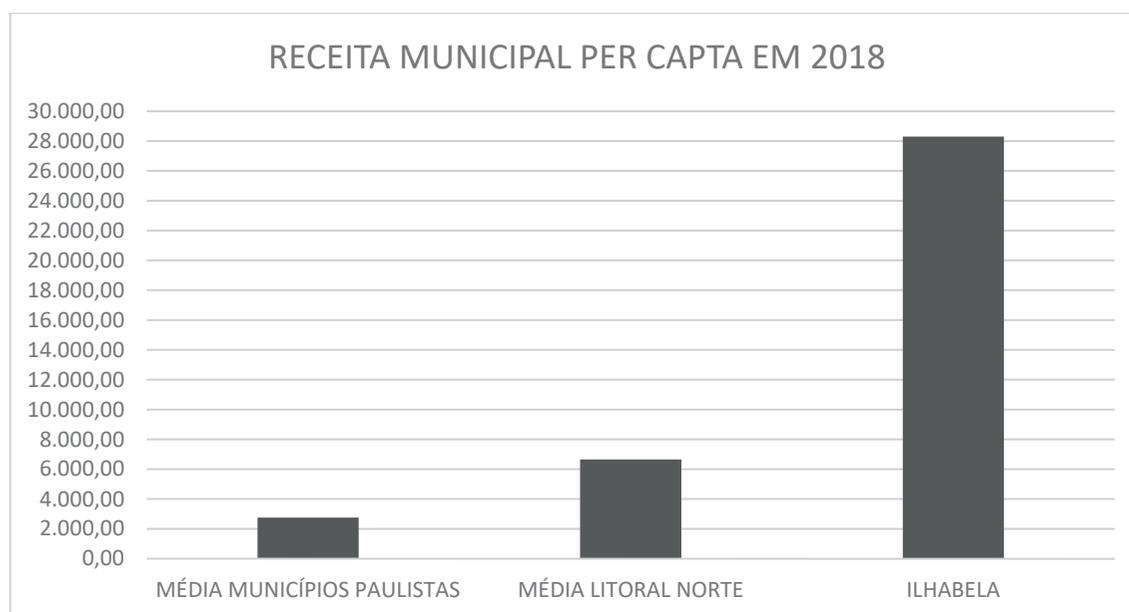
⁶ Valores de royalties e participação especial de 2018: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>.

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):

- 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 arrecadação municipal per capita entre a média dos municípios paulistas, a média dos municípios do Litoral Norte de São Paulo e Ilhabela



Fonte: Portal da Transparência Municipal de Ilhabela – acesso em 12/07/2019.

Levantamento do jornal *Valor Econômico* (RAMALHO, 2019), com base no banco de dados do site InfoRoyalties, mantido pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), 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 Petrobras 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 *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.” 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 Junior (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 dos quatro últimos exercícios, que, segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019, assim se comporta:⁷

Tabela 2 – 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+ ↑
I-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↑	C ↓	C ↓
I-FISCAL:	B ↓	B ↓	C+ ↓	C ↓
I-EDUC:	B+ ↑	B+	C ↓	C+ ↑
I-SAÚDE:	A ↓	A ↑	C+ ↓	C+ ↓
I-AMB:	B ↓	B+ ↑	B ↓	B ↓
I-CIDADE:	A ↑	B+ ↓	B+ ↓	C ↓
I-GOV TI:	B ↑	B ↓	B ↓	B ↓

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019.

O contrassenso citado motivou a linha de pesquisa deste trabalho, de forma a responder à 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.

1 Fundamentação teórica

Como predito, a principal normativa do ordenamento 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 (processo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 2843/026/10) conforme comento da substituta de Conselheiro Sílvia 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.

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).

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).

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”.

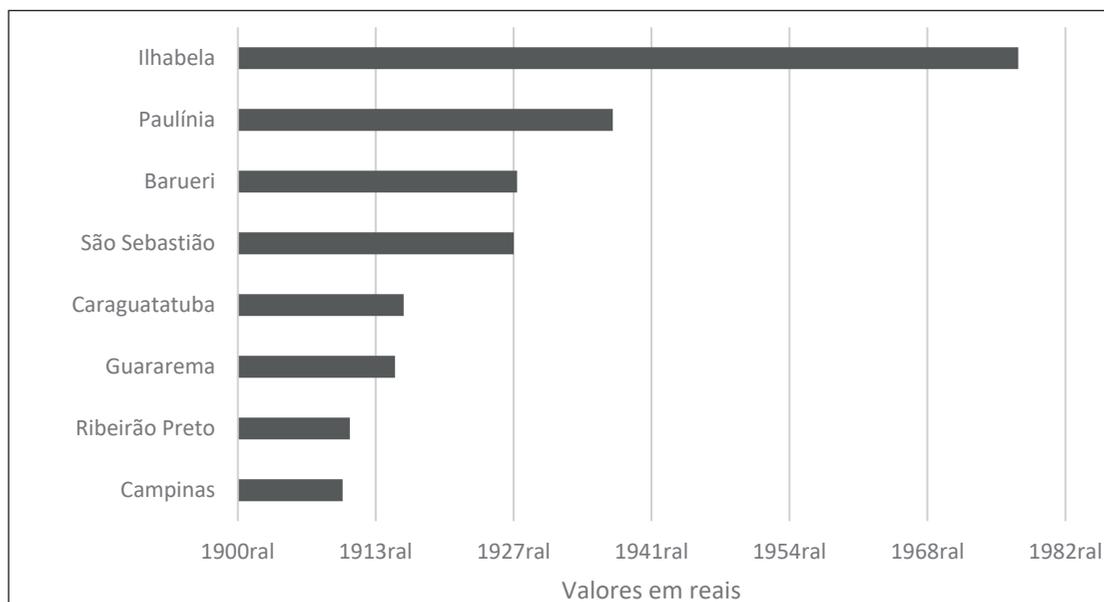
Assim, de acordo com o portal da Agência Nacional de Petróleo, o município recebeu durante o exercício de 2018 o montante de R\$ 24.664.226,10⁸ em “royalties até 5%”, que devem observar as finalidades de aplicação da Lei Federal nº 7.990/1989. Esta é a menor parcela de royalties que o município recebe. 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.

2 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) e 2018 (TC 4151/989/18), 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:

Gráfico 4 – Comparativo da arrecadação per capita municipal de cidades paulistas em 2018



Fonte: Portal da Transparência Municipal TCE-SP, 2019.

3 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

⁸ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes>

de 2017 (processo TC 6394/989/16), como o nome diz, consiste-se em 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:

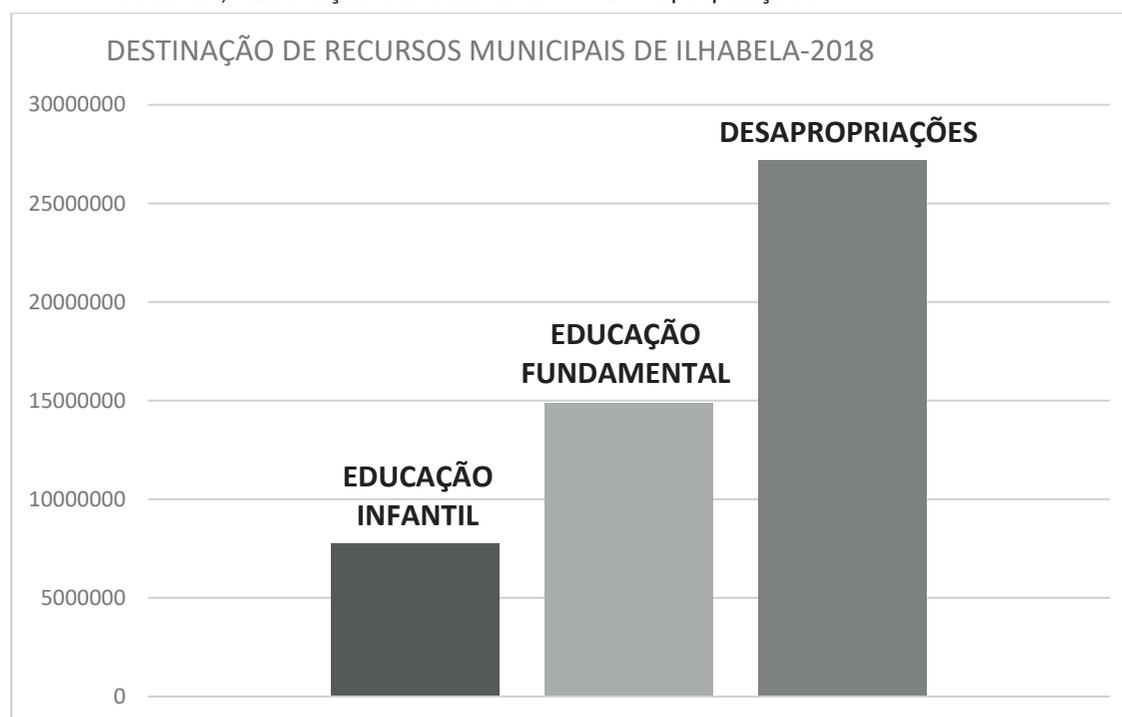
Tabela 3 – Gastos com desapropriações municipais de Ilhabela

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: Relatório TCE-SP contas 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: Relatório TCE-SP contas 2018.

Na análise amostral daquele órgão de controle externo, observou-se que muitas desapropriações milionárias se mostravam, 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:

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

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.

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:

4 Desapropriação para implantação de Secretaria de Serviços Urbanos. R\$ 2.605.146,58:

Em mais uma milionária desapropriação, a municipalidade custeou tamanho recurso em imóvel onde funcionava, anteriormente, uma oficina mecânica.

Em visita ao local (janeiro/2019), a fiscalização do órgão de controle externo detectou: a) catastrófico estado de conservação e higiene do bem desapropriado; b) completa desorganização, com equipamentos espalhados ao longo do bem edificado; c) necessidade de diversas intervenções para possibilitar as mínimas condições de uso por parte da municipalidade, o que tende a gerar maiores gastos; d) imóvel estava sendo utilizado para atividades particulares, com equipamentos diversos não pertencentes à Prefeitura; e) não havia qualquer controle de entrada no próprio público. Notou-se que é amplo o portão de acesso ao local, faixa de aviso particular (provavelmente antigo proprietário do local), afixada no muro do bem público e inexistência de quaisquer providências por parte da municipalidade, mesmo 6 meses após a formalização da desapropriação.

Tal conduta foi, inclusive, destacada pelo órgão como eventual tipificação do Art. 5º, Art. 9º, II e Art. 10, IV da Lei nº 8.429/1992.

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 Efetividade municipal acerca de gestão de saneamento

Destacável item citado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Organização das Nações Unidas, presente nos tópicos nº 06 e 09 da Agenda 2030,⁹ 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.¹⁰ 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, dados de 2018, apresentou Ilhabela na posição 632º, de um total de 645 municípios paulistas, com grau de saneamento comparável a países africanos (WANG *et al.*, 2013), em contrassenso a uma receita *per capita* em patamares de cidades turísticas de países desenvolvidos.

⁹ Home page Nações Unidas Brasil: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>

¹⁰ Home page Agência Nacional de Petróleo: <http://www.anp.gov.br/royalties-outras-participacoes>

Tabela 4 – Dados de saneamento por município

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.

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 (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

Até mesmo o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em visita ao município datada de 22/03/2019, teceu categóricas afirmações como:¹¹

(...) 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.

5 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);¹² 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, as ações públicas na educação e saúde.

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:

- 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**

¹¹ <https://www.novaimpressa.com/2019/03/ministro-meio-ambiente-saneamento-ilhabela.html>

¹² IEGM. Índice de efetividade da gestão municipal. <https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>

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:

- a) Tão somente 40% das escolas possuem laboratórios de informática em funcionamento.
- b) Vinte e uma escolas com avarias diversas, necessitando de reparos e uma escola com funcionamento interrompido devido às precárias condições estruturais.
- c) Inexistência de estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar.
- d) Programa para desenvolvimento de competências de leitura e escrita não regulamentado.
- e) Das 38 unidades educacionais do município, apenas uma escola possui Alvará de Vistoria do Corpo de Bombeiros.
- f) As contas da Secretaria Municipal de Educação não foram analisadas pelo Conselho Municipal, pois sequer foram a este foram submetidas.
- g) O Conselho Municipal de Educação não demonstra eficácia no controle social.
- h) Mesmo com vastos recursos, a aplicação para capacitação do corpo docente municipal foi de R\$ 147.312,00.
- i) Inexiste programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

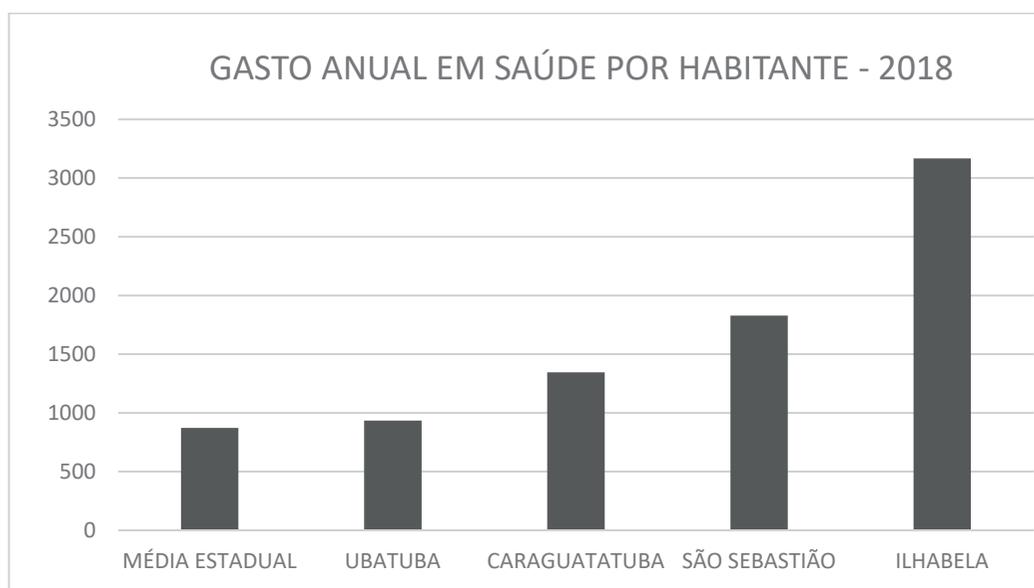
O relatado pelo TCE-SP é ilustrado em registros fotográficos de uma escola que teve seu funcionamento interrompido, considerando as precárias condições estruturais. A verificação mostrou que a escola fechada acabou por tornar-se um depósito de materiais diversos, sem organização, controle ou catalogação.

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: TCE-SP, 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:

- a) Incipiente levantamento e falta de informações sistematizadas sobre gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade.
- b) Apenas 03 das 09 unidades de saúde do município possuem AVCB.
- c) Tão somente 01 estabelecimento de saúde possui Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária.
- d) Não foi realizada campanha ou incentivo em grupos de gestantes para promoção do aleitamento materno.
- e) Índícios de vários e sucessivos descumprimentos de jornada de trabalho por parte dos médicos.
- f) Não foi implantado o Sistema Nacional de Gestão de Assistência Farmacêutica.
- g) Inexiste controle de tempo de atendimento dos pacientes nas Unidades Básicas de Saúde.

6 Efetividade municipal na alocação de recursos em turismo, esportes e cultura

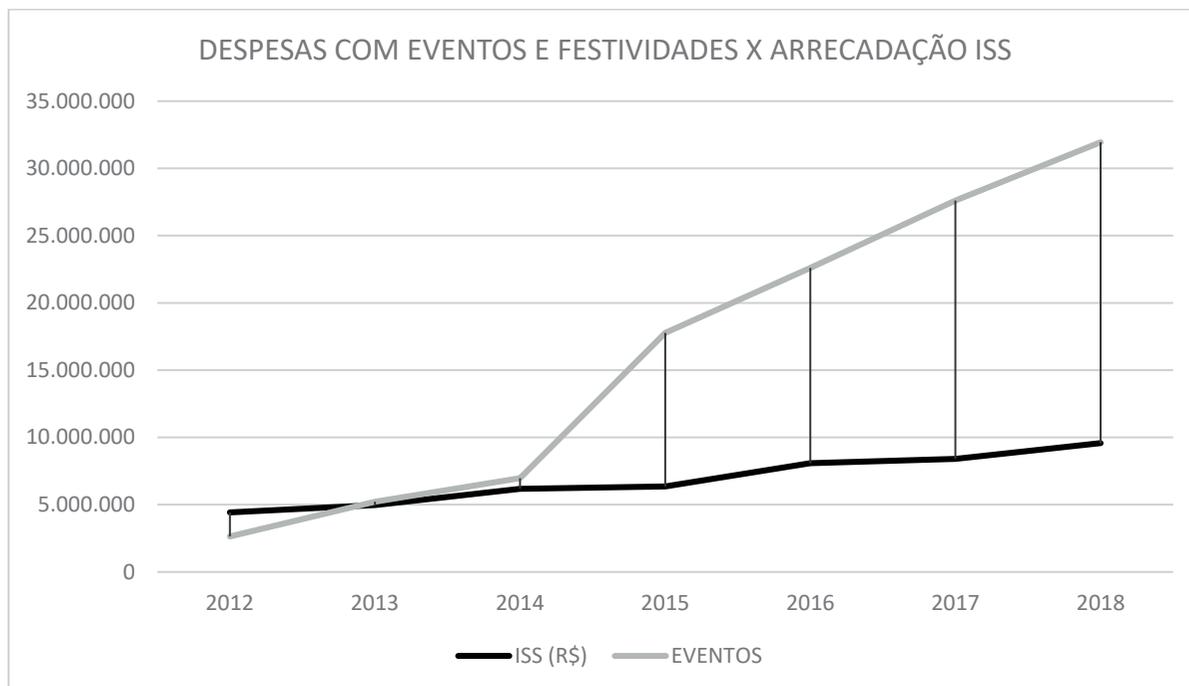
Como delineado previamente neste estudo, o município é importante destino turístico do estado de São Paulo e do Brasil.

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 demonstraram que tal correlação inexistente:

Gráfico 7 – Relação histórica de despesas com eventos e festividades frente à arrecadação do ISS – TCE-SP, 2018



Fonte: TCE-SP, 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.

7 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, 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:

Tabela 5 – Partilha das partições especiais 2019



Superintendência de Participações Governamentais

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

período de referência: 2º trimestre de 2019
 data de pagamento: 15-ago-19

POR BENEFICIÁRIO	em R\$
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
CARAGUATATUBA-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: Agência Nacional do Petróleo. Superintendência de Participações Governamentais. Disponível em: http://www.anp.gov.br/arquivos/royalties-outras-participacoes/participacao-especial/20_2t-2019.pdf

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.

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 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”.

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.

Abstract: From the beginning of the massive exploration of oil fields in 2017 located in the Santos Basin, notably Sapinhoá and Lapa, the municipalities that, by right, receive oil royalties and special participations, were and are being greatly favored financially. In this context, the city of Ilhabela-SP stands out, which, according to indicators,

is by far the one that receives the most resources per capita, reaching budget levels of tourist cities located in developed countries such as Daytona Beach (United States) and Kelowna (Canada). However, it is noted that social indicators do not accompany such budgetary robustness, considering the Municipal Management Effectiveness Index, sanitation, education and environment indexes. This paper

aims to analyze whether the current model of sharing royalty among Brazilian municipalities is contributing or not to the effectiveness in public actions, according to reports made by the Court of Accounts of São Paulo State.

Keywords: Royalties, Ilhabela, Public Action, Effectiveness

Referências

- ANP. Agência Nacional do Petróleo. *Participações Especiais*. Disponível em <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>. Acesso em: 31 jun. 2019.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo. *Royalties*. Disponível em <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 31 jun. 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2019.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 01 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm. Acesso em: 13 maio 2019.
- BRASIL. *Lei n. 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 continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 11 jun. 2019.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 01 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm. Acesso em: 13 maio 2019.
- CETESB. Publicações e Relatórios. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/publicacoes-e-relatorios/>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- CETESB. *Qualidade das águas interiores no estado de São Paulo 2019*. São Paulo, CETESB, 2020. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/wp-content/uploads/sites/12/2020/09/Relatorio-da-Qualidade-das-Aguas-Interiores-no-Estado-de-Sao-Paulo-2019.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- DAYTONA BEACH. *Public Accountability Reports*. Disponível em: <https://www.codb.us/Archive/ViewFile/Item/4074>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- FOLHA DE S. PAULO. Todas as praias de Ilhabela estão com águas poluídas. São Paulo, 31 jan. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/todas-as-praias-de-ilhabela-estao-com-aguas-poluidas.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2019.
- KELOWNA. *Budget Highlights*. Disponível em: <http://viewer.zmags.com/publication/049b7323#/049b7323/24>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. 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*, 02.04.2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/royalties-do-petroleo-criam-ilhas-de-riqueza-em-17-cidades.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- SÃO PAULO. Constituição Estadual (1989). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 05 out. 1989. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA. *Demonstrativos Contábeis*. Disponível em <https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2019.
- TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Portal da Transparência Municipal*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/portais-transparencia>. Acesso em: 14 jun. 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2018*. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Julgamento das contas de Ilhabela 2010 – Processo TC 2843/026/10*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/processos?xPROCESSO=2843/026/10&xEXERCICIO=&XCDRELATOR=&xCDMATERIA=>. Acesso em: 13 abr. 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Relatório das contas de Ilhabela 2017 – Processo 6394/989/16*. Disponível em: <https://iis.org.br/farol-da-ilha/tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-apresenta-extenso-relatorio-sobre-as-contas-municipais-de-2017/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Relatório das contas de Ilhabela 2018 – Processo 4151/989/18*. Disponível em: <https://iis.org.br/farol-da-ilha/novo-relatorio-do-tribunal-de-contas-aponta-ma-gestao-dos-recursos-publicos-em-ilhabela/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

WANG, Hongtao; WANG, Tao; ZHANG, Bingru; LI, Fengting; TOURE, Brahim; OMOSA, Isaiah Bosire; CHIRAMBA, Thomas; ABDEL-MONEM, Mohamed; PRADHAN, Mahesh. Water and Wastewater Treatment in Africa – Current Practices and Challenges. *Wiley Analytics Science*, 30 September 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/cien.201300208>. Acesso em 10 fev. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Rafael Rodrigues da. Análise da efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal – Estudo de caso de Ilhabela-SP. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 131-147, jul./dez. 2020.

Uma obra de referência para a comunicação no setor público

Cláudia Lemos

Jornalista na Secretaria de Comunicação e docente no Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Professora do Programa Avançado de Comunicação Pública ABCPública/Aberje, preside a ABCPública desde novembro de 2020.

DUARTE, Jorge; NASSAR, Paulo; MAIA, Lincoln Macário (Org.). *Glossário de comunicação pública*. São Paulo/Brasília: Aberje/ABCPública, 2020. Disponível em: <http://abcpublica.org.br/biblioteca-digital/project/glossario-de-comunicacao-publica/>.

A comunicação realizada pelas instituições públicas brasileiras tem se profissionalizado e ampliado seu escopo desde a redemocratização. Para quem atua nesse campo ou o tem como objeto de pesquisa, a Constituição de 1988 marca uma inflexão na postura do Estado, junto com o movimento internacional por transparência nos governos a partir dos anos 1990.

O conceito de comunicação pública, inicialmente ligado a emissoras públicas de rádio e de televisão, teve seu uso ampliado. Aos poucos, passou a ser adotado em substituição ao termo comunicação de governo, indicando uma mudança de concepção.

De lá para cá, órgãos públicos de todas as esferas vêm se esforçando, em maior ou menor grau, para comunicar melhor o que fazem, facilitar o acesso aos serviços prestados, aprofundar o diálogo com os cidadãos e aumentar a confiança deles nas instituições. Trata-se de objetivos mais amplos que a comunicação, mas também de compromissos colocados em prática com a ajuda dela, e que ainda estão longe de ser plenamente atingidos.

Na verdade, aperfeiçoar conceitual e tecnicamente a comunicação das instituições públicas com a sociedade é uma tarefa permanente, porque as demandas da sociedade evoluem, assim como as tecnologias e modelos empregados para atendê-las.

Por isso é de grande interesse o *Glossário de comunicação pública* lançado em dezembro de 2020. O livro digital, que pode ser baixado gratuitamente, traz 70 verbetes que funcionam como introdução aos novatos na área e como sistematização para os veteranos.

Os verbetes foram redigidos pelos alunos da primeira turma do Programa Avançado de Comunicação Pública, um curso realizado entre 2019 e 2020 pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) e pela Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje). Entre os organizadores está Jorge Duarte, um dos responsáveis pela difusão do conceito de comunicação pública no Brasil e editor de outra obra de referência, *Comunicação Pública – Estado, mercado, sociedade e interesse público*, de 2007.

No *Glossário*, estão registradas as diferenças entre comunicação de governo, comunicação institucional, comunicação política e comunicação pública, entendida como aquela que coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão e nos seus direitos.

A organização em ordem alfabética coloca em sequência termos como estratégia e ética, provocando leituras estimulantes sobre as relações entre conceitos de outros campos, apresentados em abordagens direcionadas à comunicação.

Os verbetes *lobby* e *media training* também vêm em sequência. Trazem o histórico dos termos em inglês e detalham sua aplicação no Brasil. No caso do *lobby*, o verbete abrange inclusive o debate sobre a regulamentação da atividade. Como esses, diversos termos da obra tratam de técnicas. Neles, os autores aliam definições, histórico e recomendações.

Por exemplo, o verbete *porta-voz* lista as características desejáveis na pessoa que vai falar por uma instituição: conhecimento da organização, do assunto que está sendo tratado, disponibilidade e, principalmente, capacitação para se dirigir aos públicos específicos envolvidos naquela questão, com habilidade para ouvir e para se expressar com credibilidade.

Também está discriminada a distinção entre publicidade de utilidade pública e institucional, conforme as normas brasileiras mais recentes que orientam a possibilidade de uso desse recurso pelos órgãos públicos, em especial a Instrução Normativa nº 2/2018, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Apesar de contar com quase duas dezenas de autores, o livro não provoca incômodo por falta de uniformidade. Como aperfeiçoamento, uma próxima edição pode se beneficiar de uma formatação que permita navegar diretamente entre o índice para o verbete escolhido, facilitando a consulta.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEMOS, Cláudia. Uma obra de referência para a comunicação no setor público. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 149-150, jul./dez. 2020.

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

JURISPRUDÊNCIA INTEIRO TEOR

A seção de julgados e pareceres tem por objetivo destacar, dentre as decisões e manifestações proferidas nos processos em trâmite junto aos Tribunais de Contas, uma ou duas que veiculem temas relevantes para a Administração Pública e para o controle externo.

Nesta edição, merece destaque a decisão do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da natureza jurídica dos repasses federais, a título de auxílio financeiro, previstos na Lei Complementar nº 173/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 – PFEC), e a título de apoio financeiro, fixados na Lei nº 14.041/2020, todos relacionados ao combate dos efeitos da pandemia de COVID-19.

O TCU, por meio do Acórdão nº 4074/2020 – Plenário, decidiu que tais recursos têm natureza federal, atraindo a competência fiscalizatória e controladora para a União, conjuntamente com os órgãos de controle interno dos entes federativos beneficiários, quanto aos recursos aplicados nas ações e serviços de saúde, nos termos do art. 27 da Lei Complementar nº 141/2012.

Diante dessa decisão, os tribunais de contas estaduais e municipais não teriam competência para fiscalizar os bilhões de reais que ingressaram nos cofres públicos dos Estados e dos Municípios por meio dos fundos constitucionais de repartição de receitas, ordinariamente fiscalizados pelos próprios entes subnacionais.

Diante da relevância do tema, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON emitiu a Nota Técnica nº 3/2020, concluindo que cabe ao TCU “fiscalizar os cálculos da STN e assegurar que os repasses sejam feitos nas datas e valores previstos, bem como apreciar eventuais recursos de entes subnacionais quanto aos valores recebidos”, e aos tribunais de contas estaduais, municipais e distrital “fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos pelos entes jurisdicionados” (disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/NOTA-T%C3%89CNICA-03-2020.pdf>).

O impasse a respeito do conflito de competências poderá ensejar desdobramentos junto ao Poder Judiciário. Segue a transcrição do voto e do Acórdão nº 4074/2020 – Plenário – TCU.

Tribunal de Contas da União**Acórdão nº 4074/2020 – TCU – Plenário**

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 024.304/2020-4

Natureza: Representação

Órgão: Ministério da Economia

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA DOS REPASSES FEDERAIS A TÍTULO DE AUXÍLIO FINANCEIRO PREVISTOS NO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 E DOS REPASSES A TÍTULO DE APOIO FINANCEIRO DE QUE TRATA A MEDIDA PROVISÓRIA (MPV) 938/2020, CONVERTIDA NA LEI 14.041/2020, RELACIONADOS AO COMBATE DOS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19. NATUREZA FEDERAL DOS RECURSOS. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA FEDERAL QUANTO À APLICAÇÃO DOS VALORES. INADEQUAÇÃO DE DEDUÇÃO DOS MONTANTES PARA FINS DE CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) FEDERAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS.

1. Os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, não devendo ser deduzidos da receita corrente líquida da União;

2. Por constituírem despesas próprias da União, referidos repasses da União aos entes subnacionais atraem, na esfera de controle externo, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União por força dos incisos II, VI e VIII do art. 71 da Constituição Federal.

VOTO

Trata-se de Representação, formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o fito de analisar a natureza jurídica dos repasses federais a título de auxílio financeiro previstos no art. 5º da Lei Complementar (LC) 173, de 27/5/2020, e dos repasses a título de apoio financeiro de que trata a Medida Provisória (MPV) 938, de 2/4/2020, convertida na Lei 14.041, de 18/8/2020, assim como respectivos reflexos na contabilização da Receita Corrente Líquida (RCL), nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. De início, conheço da Representação, por satisfazer os requisitos formais aplicáveis à espécie e encontrar guarida no art. 237, inciso VI, do Regimento do Tribunal de Contas da União, c/c os arts. 42 e 43 da Resolução-TCU 284/2016 e alterações posteriores.

3. O debate é pertinente e oportuno em razão de divergências de entendimento havidas entre órgãos do Poder Executivo Federal acerca do modo de contabilização e fiscalização das transferências financeiras excepcionais previstas por essas normas.

4. Tais dissensões se acentuaram após a divulgação de notas técnicas e manifestações oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional (peças 4-6, comentadas adiante neste Voto), no sentido de que, em síntese, os recursos transferidos com fundamento na LC 173/2020 e na MPV 938/2020 constituiriam **receitas originárias dos entes subnacionais**, conferindo-lhes o mesmo tratamento jurídico das transferências constitucionais a título de repartição de receita.

5. Sob o panorama de risco, o tema é sobremaneira relevante, diante da insegurança jurídica que a falta de clareza sobre a natureza federativa dos recursos exhibe, em conjunto com o avolumamento de notícias e investigações deflagradas recentemente em razão de malversação de recursos transferidos para combate aos efeitos da pandemia de Covid-19.

6. Tampouco se ignora o hercúleo esforço fiscal da União para enfrentamento das consequências sociais e econômicas dessa crise, marcadas por *deficit* primário estimado para o Governo Central da ordem de **R\$ 861 bilhões** em 2020 – o qual se afasta em 594% da meta originalmente fixada para o exercício (R\$ 124,1 bilhões) e corresponde a 12% do PIB, ou ainda **109%** da RCL federal projetada em julho para o exercício corrente (R\$ 789,9 bilhões).

7. Em cenário traçado pelo Tesouro Nacional, a necessidade de financiamento de despesas primárias por meio da emissão de títulos públicos poderá chegar a **R\$ 763,5 bilhões**, montante que corresponde a 89% da RCL federal projetada para o exercício de 2020 (R\$ 853,1 bilhões).

8. Ou seja, a emissão de títulos públicos e a utilização da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional para financiar as despesas primárias com os auxílios financeiros tratados nestes autos afetaram profundamente o endividamento público federal.

9. Projeções mais atuais apontam para forte aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a qual deverá saltar, em relação ao PIB, de 75,8% (2019) para 93,5% (2020) e 96,7% (2023), conforme cenário “macro e fiscal pós-COVID + medidas adicionais” apresentado pelos órgãos da área econômica ao TCU – v.g. gráfico 6 do relatório condutor do Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, que tratou de acompanhamento dos reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais adotadas pelo governo federal no combate à crise ocasionada pela Covid-19.

10. É nesse cenário que passo ao exame do tema, iniciando com breve apresentação sobre os instrumentos normativos em tela.

II – DA LEGISLAÇÃO QUE ESTABELECE AUXÍLIOS E APOIOS FINANCEIROS AOS ENTES SUBNACIONAIS EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19

11. A Lei Complementar 173/2020 estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei de Responsabilidade Fiscal e dá outras providências.

12. O mencionado Programa Federativo é composto das seguintes iniciativas: i) suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre os entes subnacionais e a União; ii) reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e iii) **entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19.**

13. A última modalidade, que interessa para os objetivos destes autos, é detalhada no art. 5º, a saber (transcrevo os dispositivos principais, com destaques acrescidos):

“Art. 5º A União **entregará, na forma de auxílio financeiro**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de **R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais)** para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - **R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social**, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - **R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais)**, da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios;

§1º Os recursos previstos no inciso I, alínea “a”, inclusive para **o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas)**, serão distribuídos conforme os **seguintes critérios**:

I - 40% (quarenta por cento) **conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde** na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;

II - 60% (sessenta por cento) **de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes** publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§2º Os recursos previstos no inciso I, alínea “b”, inclusive para **o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes** publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§3º Os valores previstos no inciso II, alínea “a”, do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§4º Os valores previstos no inciso II, alínea “b”, do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, **de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes** publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§5º O Distrito Federal não participará do rateio dos recursos previstos na alínea “b” do inciso I e na alínea “b” do inciso II do caput, e receberá, na forma de auxílio financeiro, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, **para aplicação, pelo Poder Executivo local, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.**

§6º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que **os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.**

§7º Será **excluído** da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que **tenha ajuizado ação contra a União** após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.”

14. Portanto, a entrega dos R\$ 60 bilhões a título de auxílio financeiro aos entes subnacionais rege-se pelos critérios e objetivos delineados na LC 173/2020 – ademais de se inserir no contexto do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia, nos termos da Emenda Constitucional 106/2020.

15. Igualmente, os repasses a título de apoio financeiro a que alude a Medida Provisória (MPV) 938, de 2/4/2020, convertida na Lei 14.041, de 18/8/2020, se inserem, conforme preâmbulo da norma, no contexto de *“prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19”*.

16. Com esse norte, a Lei 14.041/2020 dispôs (transcrevo os dispositivos principais, com destaques acrescidos):

“Art. 1º A União prestará **apoio financeiro** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio da **entrega do valor correspondente à** variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal nos meses de março a novembro do exercício de 2020 e os valores creditados no mesmo período de 2019, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e as condições estabelecidos neste artigo e no art. 2º desta Lei e limitado à dotação orçamentária específica para essa finalidade.

§1º O valor a que se refere o *caput* deste artigo será calculado a partir das variações mensais de março a novembro de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, para cada ente federativo.

(...)

Art. 2º O valor total do apoio financeiro de que trata o art. 1º desta Lei será de até **R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais)**.

(...)

§2º Na hipótese de a diferença apurada nos termos do art. 1º desta Lei, para um mês específico, ser maior que o valor definido no §1º deste artigo, **os recursos disponíveis para os meses seguintes poderão ser utilizados somente para a finalidade prevista no caput do art. 1º desta Lei.**”

17. É tão importante destacar a vinculação de emprego dos valores no combate aos efeitos da pandemia de Covid-19 quanto a origem (fonte) dos recursos.

18. A MPV 978/2020 autorizou a **emissão de títulos públicos** pelo Tesouro Nacional (Fonte 144) para custear auxílios financeiros da ordem de R\$ 60 bilhões para atendimento às transferências de que trata a LC 173/2020. Por outro lado, a MPV 939/2020 abriu créditos extraordinários de R\$ 16 bilhões para os fins previstos na Lei 14.041/2020, mediante **cancelamento de dotação do serviço da dívida pública federal e remanejamento de recursos oriundos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional** (Fonte 188) para o financiamento das despesas com auxílios financeiros federais.

19. Diante de todo esse quadro, a Semag perscruta, por meio desta Representação, se seriam esses recursos federais ou receitas próprias (originárias) dos entes subnacionais, conforme instrução transcrita no relatório precedente.

20. Lança análise, ainda, acerca do impacto da definição da natureza federativa dos recursos sobre o cômputo da Receita Corrente Líquida (RCL), uma vez que ela traz consequências para a apuração dos limites das despesas com pessoal dos órgãos autônomos e Poderes da União, *ex vi* o que dispõe o art. 2º, inciso IV, da LRF.

21. Antecipo minha integral anuência às conclusões a que chegou a Semag, razão pela qual incorporo os competentes fundamentos apresentados às minhas razões de decidir.

22. Anoto que, pela profundidade e detalhamento com que todos os aspectos foram tratados ao longo da instrução processual, destacarei neste Voto apenas os elementos essenciais à decisão, sem prejuízo da fundamentação complementar contida na manifestação técnica da unidade instrutora, reproduzida no relatório precedente.

23. Passo a abordar cada questão separadamente, como segue.

III – DAS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS FUNDAMENTAIS DOS AUXÍLIOS E APOIOS FINANCEIROS AOS ENTES SUBNACIONAIS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

24. De partida, percebe-se que o tema demanda exame à luz do pacto federativo – consideradas suas dimensões material e fiscal –, das características das transferências intergovernamentais que marcam singularmente o federalismo de cooperação brasileiro, assim como do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade, instituído pela Emenda Constitucional 106/2020.

25. Outro ponto é que o Poder Executivo denomina os repasses ora de apoio financeiro, ora de auxílio financeiro, sem adotar qualquer critério jurídico objetivo que possa justificar diferenças materiais em relação às expressões adotadas, de tal modo que serão tratadas nesta Representação como sinônimas.

26. Em exame das normas em tela, observa-se que seu regramento destoa das balizas que regem as transferências obrigatórias constitucionais em relação aos seguintes atributos fundamentais: i) dissociação da receita tributária e fonte de recursos; ii) critérios de distribuição; e iii) restrições à entrega e à aplicação ou emprego.

I. Da dissociação com a receita tributária e das fontes de recursos

27. A primeira característica marcante das transferências instituídas pela LC 173/2020 e pela Lei 14.041/2020 é que suas fontes estão dissociadas da receita tributária da União, isto é, não se trata de transferências vinculadas à arrecadação dos tributos sujeitos à repartição constitucional a título de Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – diversamente, portanto, do tratamento dado pelo art. 159 da CF/88 aos recursos originários dos estados e municípios.

28. Sobressai o fato de que a União, mesmo com queda de quase 10% na arrecadação dos tributos federais que integram a cesta dos fundos de participação (no período de janeiro ao 1º decêndio de junho/2020), foi obrigada a ampliar o volume de transferência financeira aos entes subnacionais para além dos 49% previstos constitucionalmente.

29. Tanto não se trata de transferência vinculada à arrecadação federal que, como mencionei, a MPV 978/2020 autorizou a **emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional** para custear os auxílios financeiros a que alude a

Lei Complementar 173/2020, enquanto a MPV 939/2020 abriu créditos extraordinários mediante cancelamento de dotação do serviço da dívida pública federal e remanejamento de recursos oriundos da **remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional** para o financiamento das despesas criadas pela Lei 14.041/2020.

30. Chama a atenção ainda a ausência de receita específica associada às transferências, algo que pudesse aproximar esses instrumentos do conceito de repartição de receita tributária prevista constitucionalmente, como todas as outras que alicerçam a dimensão fiscal do pacto federativo.

31. Isso porque recursos oriundos de emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, cancelamento de dotação do serviço da dívida pública federal e remanejamento de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, originalmente alocados para honrar o serviço da dívida pública em 2020, não necessariamente estão associados à receita tributária.

32. Claro está, portanto, que os recursos transferidos por força desses instrumentos não constituem “*repartição de receita tributária federal*” nos termos do art. 159 da CF/88, inviabilizando seu enquadramento como recursos próprios constitucionais dos entes subnacionais.

33. Anoto que, no caso do auxílio financeiro de que trata a LC 173, o art. 5º, §6º, dispõe que os valores deverão ser “*creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios*”.

34. Como bem salientou a Semag, esse aspecto não tras muda a natureza dos recursos, visto tratar-se de mera regra de operacionalização adotada em contexto de urgência de socorro financeiro aos estados e municípios, em razão da eclosão da pandemia e da necessidade de adoção de medidas operacionais imediatas para seu enfrentamento.

35. Naturalmente, nem mesmo a repartição de receita, matéria de índole constitucional, tem sua natureza definida pela conta bancária utilizada para operacionalização das transações. Fosse assim, o regime de conta única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil (Bacen) conforme Instrução Normativa 4/1998, seria suficiente para desnaturar as receitas da União, o que não se cogita.

36. Do mesmo modo, se o simples fato de se depositar o recurso na conta corrente do FPE e FPM fosse suficiente para definir a sua natureza, os repasses a título de auxílio financeiro deveriam integrar as bases de cálculo dos diversos mínimos constitucionais nas esferas estadual, distrital e municipal para aplicação em educação, saúde, Poder Legislativo e outros, o que não ocorre – conforme abordarei adiante.

37. Já em relação ao apoio financeiro instituído pela MPV 938/2020, posteriormente convertida na Lei 14.041/2020, observa-se que a menção ao FPM e ao FPE serviu apenas para determinação da base de cálculo de seu montante, já que o valor deve ser (destaques acrescidos):

“(…) **correspondente à variação nominal negativa** entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal nos meses de março a novembro do exercício de 2020 e os valores creditados no mesmo período de 2019, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e as condições estabelecidos neste artigo e no art. 2º desta Lei e **limitado à dotação orçamentária específica para essa finalidade.**”

38. Em nenhum momento a lei dispõe que esses valores seriam pagos **a título de FPE ou FPM**, mas sim que seriam calculados **a partir da variação nominal negativa desses** em razão da frustração de receitas decorrente da retração econômica de 2020, ou seja, em patamares muito superiores à repartição de receita tributária prevista na Carta Magna.

39. Tanto assim, que a Lei 14.041/2020 impôs condicionantes, a exemplo da existência de dotação orçamentária específica (parte final do art. 1º, *caput*), restrição que é inaplicável aos recursos próprios dos entes subnacionais por força constitucional, que não se sujeitam à disponibilidade orçamentária da União, pois são função unicamente da arrecadação – se e no montante que ocorrer – por determinação constitucional.

40. Por isso, se os auxílios e apoios de que tratam esses autos fossem recursos próprios subnacionais, jamais poderiam ser objeto de restrição orçamentária por parte da União.

41. Ademais, fossem os auxílios financeiros federais receitas próprias dos entes subnacionais, não caberia à União, pela via **infraconstitucional**, excluir tais montantes das bases de cálculo definidas constitucionalmente para fins de limites fixados para despesas das Câmaras Municipais (CF/88, art. 29-A), ações e serviços públicos de saúde (CF/88, art. 198, §2º) e manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art. 212).

42. Dessa feita, resta demonstrada a primeira característica marcante das transferências criadas pela Lei 14.041/2020 e pela LC 173/2020: são absolutamente **dissociadas da arrecadação de receitas dos tributos a que se refere o art. 159 da CF/88 e têm como fonte o aumento do endividamento público federal.**

43. Nesse ponto, pertinente prosseguir o exame em relação aos critérios de distribuição e, em seguida, comentar a existência de condicionantes legais à transferência e à utilização desses recursos.

II. Dos critérios de distribuição (rateio)

44. A distribuição dos repasses a título de FPE e FPM são regidos pela Lei Complementar 62/1989, vez que o mandamento constitucional reserva a matéria à lei complementar, com vistas à promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios (art. 161, inc. II, da CF/88).

45. De forma geral e bastante resumida, o rateio se dá de forma diretamente proporcional às populações e inversamente proporcional às rendas *per capita* estimadas, ajustados, ainda, conforme o objetivo constitucional de atenuação das desigualdades regionais.

46. **Não** é esse o critério de rateio da LC 173/2020 e da Lei 14.041/2020.

47. Em relação ao apoio financeiro instituído pela MPV 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, constata-se, de largada, que medida provisória sequer é instrumento jurídico hábil para estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159 da CF/88, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos constitucionais (FPE e FPM), eis que não atende o imperativo constitucional que reserva à lei complementar o disciplinamento da matéria.

48. Para distribuição do auxílio financeiro de R\$ 16 bilhões previsto na MPV 938/2020, a União deve adotar como critério o valor correspondente à **variação nominal negativa** entre os valores creditados a título dos FPE e FPM, no período de março a junho de 2020, em relação ao mesmo período de 2019, de acordo com os prazos e as condições estabelecidos na medida provisória e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade.

49. Portanto, essa espécie guarda certa simplicidade de cálculo, visto que objetiva precipuamente compensar os estados e municípios por perdas financeiras nos repasses de recursos próprios a título de FPM e FPE, em razão da frustração de receitas tributárias que compõem sua base de cálculo.

50. Fosse seguida pura e simplesmente a ordem constitucional em situações não extraordinárias como as ora vividas – como flutuações econômicas e variações populacionais, por exemplo – não haveria recomposição de perdas individuais ou coletivas dos entes, o que evidencia a atipicidade do instrumento inaugurado pela MPV 938/2020 em relação ao regramento constitucional.

51. De outra banda, no que tange aos critérios de distribuição do auxílio financeiro federal de que trata a LC 173/2020, para os R\$ 10 bilhões destinados à saúde e à assistência social, parte será distribuída segundo a **taxa de incidência** de Covid-19, divulgada pelo Ministério da Saúde (40%), e parte de acordo com o **coeficiente populacional** mais recente, encaminhado pelo IBGE ao TCU na forma do art. 102 da Lei 8.443/1992 (60%).

52. Para distribuição dos R\$ 50 bilhões, a parcela destinada aos estados (R\$ 30 bilhões) deve ser repassada segundo valores fixados de forma do Anexo I da norma em questão, enquanto a parcela destinada aos municípios (R\$ 20 bilhões) deverá ser distribuída de forma proporcional aos valores previstos para os estados no mesmo Anexo I da LC 173/2020, observado o coeficiente populacional que o IBGE encaminhar ao TCU.

53. Ou seja, em ambos os casos os critérios **não observam as premissas constitucionais** previstas para distribuição do FPE e FPM.

54. Ademais, os repasses distribuídos entre os estados, segundo valores fixados no Anexo I da Lei Complementar 173/2020, não se amoldam às exigências do inciso II do art. 161 da CF/88. Os coeficientes ali definidos para distribuição do valor global de R\$ 30 bilhões não refletem, nem de longe, o preceito constitucional que confere à lei complementar o estabelecimento de normas sobre a entrega dos recursos e sobre os critérios de rateio do FPE e FPM.

55. Conforme Tabela 1 constante do relatório precedente, os percentuais estabelecidos para cada estado da federação são absolutamente dissonantes dos contidos no Acórdão 638/2019-TCU-Plenário, que aprovou decisão normativa fixadora, para o exercício de 2020, dos coeficientes individuais de participação do FPE, em cumprimento à competência desta Corte de efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos constitucionais.

56. Ao passo que o postulado constitucional norteador da distribuição do FPE e do FPM tem por finalidade a redução das desigualdades regionais, o que faz com que o estado de São Paulo, por exemplo, tenha a menor participação na distribuição do FPE (0,66%, referente ao exercício de 2020), o enfrentamento da situação de emergência causada pela calamidade pública nacional de natureza sanitária não se resolve sob os mesmos critérios.

57. Embora seja possível entender, com razoável segurança, pela conformidade do auxílio financeiro federal previsto na Lei Complementar 173/2020 com o conceito de transferência obrigatória, criando obrigação incondicional excepcional para a União com amparo nas cooperações previstas no art. 23 da CF/88, o enfrentamento de uma pandemia com os efeitos causados pelo novo coronavírus parece adotar estratégias associadas às necessidades de saúde da população, às dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, de forma análoga ao disposto no art. 35 da Lei 8.080/1990, que baliza os critérios de repasse do Sistema Único de Saúde (SUS), e do art. 17 da Lei Complementar 141/2012, que trata dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde.

58. A tônica de combate aos efeitos econômicos da pandemia está a considerar, ainda, a participação dos estados na composição do Produto Interno Bruto (PIB), que refletem a mobilização de pessoas em atividades econômicas em cada região, sem perder de vista o fato de que o descontrole da pandemia nos estados com maior concentração populacional e atividade produtiva poderá acarretar consequências econômicas com efeito adverso na arrecadação federal.

59. Essa parece a lógica que permeou a distribuição dos R\$ 30 bilhões nos valores fixados pelo Anexo I da Lei Complementar 173/2020.

60. Não por outro motivo, de forma diametralmente oposta aos coeficientes de distribuição do FPE, as maiores parcelas individuais do auxílio financeiro federal foram destinadas aos estados de São Paulo (22,05%), Minas Gerais (9,98%), Rio de Janeiro (6,69%), Rio Grande do Sul (6,48%), Paraná (5,72%) e Bahia (5,56%), beneficiários de 56,5% do total de repasses (R\$ 16,95 bilhões). Tais estados têm em comum elevada densidade demográfica – concentrando 58% da população brasileira num total de 2.903 municípios – e expressiva participação na economia nacional, respondendo por 68% da formação do PIB.

61. Esses fatores explicam a razão **inversamente proporcional** presente em grande parte da distribuição deste auxílio financeiro federal para enfrentamento da Covid-19 quando comparada ao critério constitucional de distribuição do FPE, o que, por exemplo, conferiu a São Paulo uma cota de 22,05% do auxílio financeiro da LC 173/2020, embora seu coeficiente de participação no FPE seja de apenas 0,66% neste ano.

62. É possível inferir, a partir do arranjo de distribuição, que um dos objetivos do legislador foi evitar o colapso das economias com maior participação na formação do PIB nacional, cuja preservação da capacidade produtiva é vital para a consecução do objetivo, no pós-pandemia, de retomada da redução das desigualdades regionais à luz das balizas constitucionais que norteiam o FPE.

63. A capacidade de produção das economias dos seis estados mencionados se reflete, diretamente, na arrecadação federal e na política econômica nacional, cujo risco de colapso justifica a instituição, excepcionalíssima, do referido auxílio no contexto do regime extraordinário fiscal e financeiro para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, assim reconhecida nos limites e condições previstas no art. 65 da LRF e na EC 106/2020.

64. Portanto, resta demonstrado o segundo aspecto essencial dos repasses ora tratados: **eles não se amoldam aos critérios constitucionais e legais de rateio que regem as transferências obrigatórias a estados e municípios a título de repartição de receitas tributárias.**

65. Com segurança, digo que qualquer tentativa de enquadramento desses auxílios e apoios financeiros como recursos próprios dos estados e municípios a título de FPE e FPM geraria a desnaturação do pacto federativo, desfigurando seus critérios de rateio.

66. A interpretação que ora adoto prestigia a presunção de constitucionalidade das leis, isto é, não flerta com a inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados, em homenagem à estabilidade jurídica.

67. Na verdade, a questão se resolve compreendendo a LC 173/2020 e a Lei 14.041/2020 como parte da dimensão cooperativa do federalismo brasileiro, que, no contexto da calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional nos termos e limites estabelecidos pela EC 106/2020 e pelo Decreto Legislativo 6/2020, impõe a cooperação e a solidariedade – fiscal, inclusive – entre os entes subnacionais, conforme previsto expressamente em passagens da Lei Maior, mais especificamente no parágrafo único do art. 23.

III. Das restrições legais à entrega, à aplicação e ao emprego

68. A dimensão fiscal do federalismo está associada à estrutura tributária tripartida, isto é, de competência dos entes das três esferas de governo (CF/88, arts. 153 a 156). Nessa trilha, a Carta Política instituiu a repartição de receitas entre os entes da Federação (arts. 157 a 160), as quais integram o rol de receitas próprias do ente beneficiário estadual, distrital ou municipal, sem possibilidade de imposição de restrições e condições pelo ente transferidor.

69. A repartição de receita tributária é matéria típica do texto constitucional, ou seja, sujeita ao sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação de impostos, que decorre diretamente da forma federativa de Estado, caracterizada primordialmente pela autonomia dos entes que o compõem.

70. Por esse motivo, não pode a União ou o estado dispor, a título de repartição de receita de impostos, de percentual superior ou inferior ao que o constituinte reservou para implementar as competências materiais que lhe foram conferidas, razão pela qual a matéria é de índole constitucional, devendo-se observar, unicamente, os critérios estabelecidos na Carta Magna (destaques acrescidos):

“Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer **restrição à entrega** e ao **emprego dos recursos atribuídos**, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo **não impede a União** e os Estados de **condicionarem a entrega de recursos**:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, incisos II e III.”

71. Ou seja, com exceção do pagamento da dívida e do cumprimento do mínimo anual constitucional que os entes subnacionais devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, a União não pode impor qualquer restrição à entrega ou ao emprego dos recursos que transfere aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a título de FPE e FPM, os quais constituem receitas próprias dos entes subnacionais.

72. Cite-se, a título ilustrativo, o quanto decidido pelo Pretório Excelso no Recurso Extraordinário (RE) 572.762 (relator Ministro Ricardo Lewandowski, com destaques acrescidos):

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO.

I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios.

II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

IV - Recurso extraordinário desprovido.”

73. Claramente, o regime de transferências extraordinárias previsto na LC 173/2020 e na Lei 14.041/2020 destoa do pilar da não interferência tanto sob o aspecto da **entrega** quanto da **aplicação** dos recursos.

74. Quanto a **restrições à entrega** do auxílio financeiro federal, destaco a previsão do §7º do art. 5º da Lei Complementar 173/2020, que dispõe sobre a exclusão, do rol de beneficiário dos R\$ 60 bilhões, do ente da Federação que tenha ajuizado, após 20/3/2020, ação judicial contra a União que tenha como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se **renunciar ao direito** sobre o qual se funda. Esse dispositivo é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.442, ajuizada por partido político junto ao STF.

75. No caso do apoio financeiro de R\$ 16 bilhões previsto na MPV 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, a entrega dos valores restou **limitada à dotação orçamentária** específica para essa finalidade no orçamento da União (art. 1º, caput, e §2º, inciso I).

76. A Lei Complementar 173/2020 também estabelece **restrição à aplicação** ou ao **emprego** do auxílio financeiro federal, no que destoa novamente das premissas constitucionais que permeiam a entrega do FPE e do FPM.

77. A primeira restrição à aplicação que chama atenção diz respeito à necessária aplicação do recurso federal em ações implementadas pelo **Poder Executivo local** (R\$ 60 bilhões). Além de restringir o emprego do recurso federal a um dos Poderes, a Lei Complementar 173/2020 ainda estabelece subvinculação de parte do auxílio financeiro federal (R\$ 10 bilhões) à aplicação em ações de **saúde e/ou assistência social**.

78. Também sobressai a condição de aplicação prevista no §8º do art. 5º, segundo a qual os entes subnacionais deverão dar preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação, nas aquisições de produtos e serviços custeados com os R\$ 50 bilhões repassados a título de auxílio financeiro federal.

79. Outrossim, se os recursos constituíssem receitas **próprias** dos entes subnacionais, não caberia à União vincular parte de sua aplicação às ações de assistência social, pois sequer há esse tipo de afetação no texto constitucional. Vinculação desse tipo somente seria plausível com recursos de natureza **federal**, independentemente do instrumento jurídico adotado para efetivar o repasse do recurso federal.

80. Não se trata de conceito aberto ou vago, mas expressão definida de forma explícita no texto constitucional, nos seguintes termos (grifou-se):

“Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a **órgão, fundo ou despesa**, ressalvadas a **repartição do produto da arrecadação dos impostos** a que se referem os arts. 158 e **159**, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo;

(...)

§4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.”

81. Nota-se que o art. 159 da Constituição permite e assegura a repartição de 49% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) previstos no art. 159. De acordo com as projeções anuais realizadas no 2º bimestre, a arrecadação do IPI tem previsão de **queda** de 20,05% neste ano e o imposto de renda queda de 5,82%, conforme consta do relatório de acompanhamento do impacto orçamentário e fiscal em razão da pandemia (Acórdão 1.557/2020-TCU-Plenário).

82. Dessa forma, a entrega de valores superiores a 21,5% (FPE) e 22,5% (FPM) incidentes sobre esses impostos da União, sem considerar a queda efetiva da arrecadação federal em 2020, configuraria vinculação superior ao índice fixado constitucionalmente, em oposição à vedação do art. 167, inc. IV, da CF/88.

83. A União não pode repartir o que não arrecadou, seja pela concessão de benefícios e incentivos fiscais, seja pela frustração da arrecadação originalmente prevista no orçamento. Mais contraditório, ainda, seria recorrer ao endividamento por meio de emissão de títulos públicos para efetivar as transferências constitucionais federais a título de repartição de receita.

84. Nas duas situações em exame, os repasses constituem, novamente, despesas próprias da União e não repartição de receita ou algo que se equivalha, não podendo ser classificados como receitas próprias dos entes subnacionais.

85. Diante de tantas restrições legais, não há como lograr êxito de acomodar os repasses federais a título de auxílio financeiro da LC 173/2020 e da Lei 14.041/2020 no conceito de repartição de receita tributária, até porque houve frustração na arrecadação federal em percentual superior ao verificado com o FPE e o FPM.

86. Note-se ainda que a EC 106 foi promulgada em 7/5/2020, enquanto a Lei Complementar 173 foi publicada em 27/5/2020. Ainda que com alguma digressão, pode-se inferir que, se a vontade do Congresso Nacional fosse ampliar a participação dos entes subnacionais na arrecadação federal por meio dos fundos constitucionalmente previstos, teria estabelecido arranjo jurídico-constitucional apropriado, a exemplo do que já se procedeu por meio de espécie legislativa hábil, isto é, emenda à Constituição (ECR 1/1994 e EC 17/1997).

87. Longe de se buscar criar óbices à operacionalização do auxílio financeiro federal em análise, a interpretação conjunta das normas em tela busca preservar, sob a ótica da formulação conceitual e da aplicação prática, a estabilidade e as salvaguardas que decorrem do esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte para ancorar a dimensão fiscal do pacto federativo, princípio fundamental do Estado e da República (CF/88, art. 1º), evitando risco de abalo ao referido princípio – o que configuraria precedente perigoso não apenas sob a ótica da repartição de recursos federais, mas também da repartição de impostos dos estados com os respectivos municípios.

88. Do mesmo modo, prestigia-se a presunção de constitucionalidade das leis em exame, visto que interpretação em sentido contrário, concluindo serem os repasses e auxílios financeiros ora tratados recursos próprios dos entes subnacionais, feriria o modelo fiscal do pacto federativo.

89. Ao ponto que se chega, deve-se concluir que o esquema jurídico definido e a fonte de custeio dos auxílios financeiros federais em análise não se compatibilizam com as premissas e salvaguardas constitucionais que norteiam a dimensão fiscal do pacto federativo delineado nos termos dos arts. 157 a 159 da CF/88.

90. Conforme esmiuçado acima, as regras da LC 173/2020 e da Lei 14.041/2020 não guardam correspondência com o arcabouço das transferências constitucionais que veiculam recursos próprios dos estados e municípios.

91. Em suma, os auxílios financeiros ora analisados estão dissociados da receita tributária como fonte de recursos, ostentam critérios de distribuição (rateio) diversos e possuem restrições legais à entrega e à aplicação que reduzem a discricionariedade dos entes subnacionais quanto ao recebimento e emprego.

92. Por fim, anoto que as manifestações encaminhadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Ministério da Economia e Controladoria-Geral da União não foram capazes de contestar os fundamentos das conclusões da Semag, conforme oitivas realizadas (peças 37-40).

93. Como frisei anteriormente, a STN se manifestou perante este Tribunal, em algumas ocasiões, em sentido oposto ao entendimento esposado nesta decisão, no que tange aos auxílios financeiros previstos na Lei Complementar 173/2020 (peças 4-5, extraídas do TC 016.873/2020-3, com destaques acrescidos):

“No entendimento da STN, esses recursos seriam **receitas originárias dos subnacionais a título de contribuição (pela União) na recomposição parcial de sua arrecadação**. Logo, por não se tratar, em princípio, de recursos considerados da União, o entendimento seria que tal fiscalização deveria ser levada a efeito pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais/Municipais.

(...)

“Portanto, o acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais **não é de competência do Tesouro Nacional**, e sim dos **respectivos Tribunais de Contas, tendo em vista que tais recursos passam a ser dos entes e não mais da União**. Além disso, a LC 173/2020 vincula apenas os recursos do inciso I do art. 5º, que devem ser destinados para ações de saúde e assistência social. (grifamos)

94. A despeito da alegação de se tratar de “receitas ordinárias dos entes subnacionais”, a própria STN, na Nota Técnica-SEI 12.774/2020/ME editada para orientar os entes subnacionais (peça 6), reconhece o caráter vinculado de aplicação do repasse federal (destaques acrescidos):

“12. No tocante ao recebimento, por parte de Estados e Municípios, de transferências para fazer frente às despesas com o enfrentamento da pandemia e aos questionamentos sobre a criação de fonte/destinação de recursos específica para este fim, esclarecemos que o mecanismo fonte/destinação de recursos é obrigatório, devido ao previsto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”

95. O dispositivo da LRF mencionado, por sua vez, estabelece (destaques acrescidos):

“Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os **recursos legalmente vinculados a finalidade específica** serão utilizados exclusivamente para atender ao **objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

96. Por outro lado, no que se refere ao auxílio ou apoio financeiro instituído pela MPV 938/2020, convertido na Lei 14.041/2020, a Nota Técnica-STN/SEI 12.774/2020/ME (peça 6) reconhece **não** se tratar de repasse com a mesma natureza do FPE e FPM (destaques acrescidos):

“22. Quanto ao apoio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previsto na Medida Provisória 938 de 2 de abril de 2020, com base em orientações emitidas pelo Órgão Central de Contabilidade da União em relação aos repasses efetuados anteriormente com a mesma finalidade, entendemos que **esse apoio financeiro não se confunde com a receita recebida por meio dos fundos de participação dos estados e dos municípios**. Trata-se de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e deverá ser registrada na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União.”

97. Como se percebe, as manifestações da STN sobre a natureza jurídica dos auxílios financeiros são contraditórias. Se, por um lado, atribui-se ao repasse federal o caráter de receita originária dos entes subnacionais (com conotação de receita própria), a título de “contribuição (pela União) na recomposição parcial de sua arrecadação”, de outro não apresenta qualquer fundamento jurídico que justifique a exclusão de supostas “receitas próprias” de três bases de cálculo de limites constitucionais (na esfera municipal) e a restrição de sua destinação a órgãos específicos (do Poder Executivo), por exemplo.

98. Não se concebe, no sistema jurídico brasileiro, a figura de contribuição para recomposição de frustração de receita tributária repartida com os entes subnacionais. Contribuição é espécie tributária de índole constitucional com destinação específica, seja a contribuição de melhoria para obras públicas (art. 145, inc. III), seja a contribuição

social residual vinculada a ações próprias da seguridade social (art. 195, §4º). Não é o caso em análise porque, como expus, não se trata de repartição de nenhuma dessas espécies tributárias.

99. *Ad argumentandum tantum*, ainda que tivessem os referidos auxílios financeiros natureza jurídica de compensação ou recomposição constitucional por frustração do valor previsto a título de repartição de receita tributária, a transferência seria, por força da Lei Complementar 141/2012, obrigatoriamente incluída na base de cálculo do mínimo de saúde (destaques acrescidos):

“Art. 9º Está compreendida na base de cálculo dos percentuais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios qualquer **compensação financeira** proveniente de impostos e transferências **constitucionais previstos no §2º do art. 198 da Constituição Federal**, já instituída ou que vier a ser criada, bem como a dívida ativa, a multa e os juros de mora decorrentes dos impostos cobrados diretamente ou por meio de processo administrativo ou judicial.”

100. Alerto que não se defende que os repasses federais a título de auxílio/apoio financeiro em exame devam integrar as bases de cálculo dos limites constitucionais mencionados, tampouco custear despesas dos demais Poderes.

101. O que se deve é preservar a coerência hermenêutica, que não comporta casuísmos, e revela que os recursos transferidos por força da LC 173/2020 e da Lei 14.041/2020 configuram despesas próprias da União.

102. Repito, a instituição dos auxílios financeiros em exame se insere no contexto do regime **extraordinário fiscal e financeiro** instituído durante o estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia, considerados seus efeitos sociais e econômicos.

103. É nítida a preocupação do constituinte em dotar a União de mecanismos capazes de possibilitar o enfrentamento das consequências sociais e econômicas com medidas transitórias, como é o caso dos auxílios financeiros federais. Isso porque a esfera federal é a única detentora de competências financeiras capazes de fazer frente às necessidades excepcionais surgidas em 2020, seja por meio do exercício da competência constitucional para instituir impostos e contribuições sociais residuais (arts. 154, inc. I, e 195, §4º), seja pela instituição de empréstimo compulsório (art. 148, inc. I) ou ainda pela emissão de títulos públicos.

104. Nesse sentido, presente está a obrigação incondicional da União de realizar o auxílio financeiro aos entes subnacionais, como medida necessária e excepcional para mitigar os graves efeitos da pandemia sobre a arrecadação e economias locais, cujos resultados acabam por se refletir sobre a arrecadação federal e os objetivos da política econômica nacional.

105. Dessa feita, conclui-se que os repasses dos auxílios financeiros em questão têm natureza jurídica **federal**, constituindo **despesas próprias** da União custeadas com recursos de fontes provenientes da emissão de títulos públicos (Fonte 144) da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (Fonte 188), e **não se originam de repartição constitucional de receitas tributárias**.

106. Além disso, o auxílio financeiro instituído pela Lei Complementar 173/2020 é repassado aos entes subnacionais segundo **critérios de distribuição, restrição à entrega, à aplicação e ao emprego** incompatíveis com o quadro constitucional que preserva a repartição de receita tributária de qualquer interferência do ente transferidor.

107. Ademais, os repasses não guardam consonância com as exigências do inc. II do art. 161 da CF/88, ou seja, não têm por finalidade a redução de desigualdades regionais, características do FPE e do FPM.

108. Portanto, considerando-se os contornos previstos na Lei Complementar 173/2020 e na MPV 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, os auxílios financeiros são, em suma, **recursos públicos federais** transferidos a título de cooperação federativa decorrente de obrigação incondicional criada excepcionalmente para a União com amparo no art. 23 da CF/88, o que comporta a definição de critérios objetivos de distribuição de forma a atender aos anseios do ente transferidor, a União.

III – DO TRATAMENTO A SER CONFERIDO PARA CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

109. Em seção dedicada de seu relatório, a Semag resgata o histórico de controvérsias acerca do cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista na LRF, tanto no âmbito desta Corte quanto da Secretaria do Tesouro Nacional.

110. As diferenças interpretativas, na esfera federal, decorreriam de possível imprecisão redacional da norma do art. 2º, inc. IV, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000, que não define, de forma clara e inequívoca, como tratar diversas modalidades de transferências obrigatórias a entes subnacionais para fins de dedução da RCL, porque não consideraria as múltiplas singularidades de cada instrumento de repasse entre entes federativos.

111. Faz-se necessário revisitar o histórico do tema por dois motivos.

112. A um, porque a Semag constatou que no mês de abril de 2020 o repasse do auxílio financeiro autorizado pela MPV 938/2020, de R\$ 16 bilhões, foi considerado na metodologia de cálculo da RCL federal a título de **dedução**, sem informação, por ora, do tratamento a ser dado ao auxílio financeiro de que trata a Lei Complementar 173/2020, no valor de R\$ 60 bilhões.

113. A dois, porque ao deduzir da RCL valores de despesas cujos recursos sequer integraram a receita corrente bruta, a STN estaria a produzir diminuição da RCL federal, com potencial de comprometimento da autonomia de todos os Poderes e órgãos autônomos da União, os quais se encontram sujeitos aos limites de despesas de pessoal calculados a partir de percentual da RCL, *ex vi* arts. 19 e 20 da LRF.

114. Apenas para contextualização, a RCL federal atingiu R\$ 852 bilhões em maio/2020, com previsão atualizada para o exercício de R\$ 853,10 bilhões, conforme divulgado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) pela STN (peça 23), valor aquém do montante da RCL de 2019, que totalizou R\$ 905,66 bilhões.

115. Assim, não considerar, na metodologia de cálculo da RCL de 2020, as despesas da União com a realização dos auxílios financeiros ora tratados, que já somam R\$ 76 bilhões, representaria queda adicional de 8,91% na RCL federal.

116. Necessário, aqui, resgatar o teor do dispositivo em comento (destaques acrescidos):

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, **deduzidos**:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por **determinação constitucional ou legal**, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;”

117. Sobre a metodologia de cálculo da RCL, o TCU já firmou entendimento e proferiu determinação à STN no sentido de **afastar a dedução da RCL de transferências constitucionais e/ou legais que constituam despesas próprias da União**, nos termos do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário (relator Ministro Ubiratan Aguiar; destaques acrescidos):

“9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que adote providências para que:

9.2.1. relativamente às transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios que devam ser deduzidas para fins de apuração da RCL, **somente sejam admitidas**:

9.2.1.1. as **repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal**, com base na alínea ‘a’ do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

9.2.1.2. **as transferências relativas à complementação do FUNDEF e à compensação pela desoneração do ICMS nas exportações, com base no §1º do art. 2º da LRF (Lei Complementar 87/1996)**;

(...)

9.2.7. **seja deduzido da Receita Corrente Líquida o valor das transferências realizadas em decorrência da Lei Complementar 87/1996, independente de a fonte utilizada para tal ser oriunda de emissão de títulos**, com vistas a dar cumprimento ao disposto no §1º do art. 2º da LRF, quer referida transferência tenha ocorrido no âmbito da atividade ‘0426 – Transferência a Estados, DF e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores’ quer no âmbito da atividade ‘0047 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF’;” (grifamos)

118. Ademais desse precedente, a Semag comenta outras decisões desta Corte acerca do mesmo tema para, ao final, evidenciar que não há tratamento uniforme e sistêmico, no plano federal ou subnacional, acerca das diversas formas de transferências obrigatórias “decorrentes de disposição constitucional ou legal” (nas palavras da LRF), tendo em vista a existência de peculiaridades dos instrumentos de repasse que, em cada caso concreto, levaram a soluções contábeis ligeiramente distintas.

119. Nessa vertente, destaco os principais acórdãos: 352/2008-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler), 667/2008-TCU-Plenário (relator Ministro Valmir Campelo) e 969/2019 (relatora Ministra Ana Arraes).

120. Não pretendo aqui me alongar sobre o tema, visto que o relatório produzido pelo Semag é muito didático a respeito. Importante destacar é que a conclusão da unidade instrutora é pela necessidade de o Tribunal se debruçar futuramente, em processo específico, na reanálise da situação, com o fito de, se for o caso, provocar revisão da jurisprudência da Casa.

121. Não me oponho a essa proposta, inclusive a considero oportuna, desde que seja suportada por exame abrangente da situação fiscal atual, ponderando as implicações das possíveis soluções interpretativas à luz do necessário consequencialismo decisório.

122. O que se deve frisar para o deslinde do presente caso é que, embora a literalidade pura e simples do artigo 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, preveja a dedução, na União, dos valores transferidos a Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, na prática não é o que ocorre. Vários recursos transferidos a estados e municípios por determinação constitucional ou legal são computados na receita corrente líquida da União, como demonstra o exame da Semag.

123. Ao examinar a abrangência do conteúdo do artigo 2º, inciso IV, alínea “a” da LRF, mediante interpretação lógico-sistemática, vê-se que o alcance da expressão “valores transferidos por determinação constitucional ou legal” se restringe à **repartição típica da receita tributária** da União com os demais entes, conforme entendimento consignado no item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário.

124. O resultado prático é o afastamento da dedução de montantes expressivos que poderiam ser abarcados pela literalidade da expressão “constitucional ou legal”, em especial os do SUS, não parecendo haver divergência entre os órgãos fazendários e o TCU a esse respeito.

125. Se o objetivo da metodologia de cálculo da RCL fosse o de deduzir toda despesa realizada por meio de descentralização de repasses, deveriam ser deduzidos, por exemplo, os repasses regulares e automáticos no âmbito do SUS (R\$ 81,53 bilhões em 2019), somados aos repasses da complementação ao Fundeb (R\$ 17,5 bilhões). Neste ano, em razão da pandemia, o orçamento da saúde, originalmente fixado em R\$ 128 bilhões, foi atualizado para R\$ 157,9 bilhões, dos quais cerca de 70% são repassados aos entes subnacionais.

126. Essa linha decisória, já relativamente sedimentada na Casa, aconselha a adoção de solução igualmente restritiva no caso presente, alinhada não somente à decisão-paradigma (Acórdão 476/2003-TCU-Plenário), mas que considere, principalmente, as fontes de recursos para efetivação das transferências da LC 173/2020 e da Lei 14.041/2020.

127. Em outras palavras, embora ainda não haja plena uniformidade de tratamento entre todas as transferências obrigatórias para fins do art. 2º, inc. IV, alínea “a”, da LRF, tendo em vista a multiplicidade de contornos jurídicos das transferências obrigatórias por força legal, conforme retratado pela Semag em seu extenso relatório, o que se observa é que, no caso da União, de forma geral, somente as transferências oriundas de **repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal** são consideradas deduções à luz do referido dispositivo.

128. Esse modo de proceder está conforme o entendimento paradigmático do TCU sobre a matéria, calcado no Acórdão 476/2003-TCU-Plenário (relator Ministro Ubiratan Aguiar), que transcrevo novamente a título de reforço (destaques acrescidos)

“9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que adote providências para que:

9.2.1. relativamente às transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios que devam ser deduzidas para fins de apuração da RCL, **somente sejam admitidas:**

9.2.1.1. as **repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal**, com base na alínea ‘a’ do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;”

129. Portanto, à luz desse precedente e ao contrário da abordagem defendida pela STN, não cabe deduzir da RCL quaisquer outras transferências de recursos por força constitucional ou legal que não sejam oriundos de **repartição da receita federal**.

130. Assim, os recursos em comento não podem ser descontados da RCL, não apenas em função do entendimento assentado anteriormente neste Voto, de que eles constituem **despesa própria** da União, e não transferência decorrente de repartição de receitas, mas também, e principalmente, porque as transferências em comento são financiadas com títulos públicos e disponibilidades do Tesouro Nacional.

131. Outrossim, se a União custeou referidas transferências com fonte proveniente de **receita de capital**, é desprovido de lógica e plausibilidade jurídica deduzir tais despesas da receita corrente para fins de cálculo da RCL federal, vez que sequer ingressaram no valor global prévio às deduções.

132. Em simples palavras, é descabido deduzir da RCL parcela que sequer contribuiu para o seu somatório.

133. Em face dos argumentos apresentados e do cenário posto, resta claro que as despesas da União com os referidos auxílios financeiros não constituem repartição de receita tributária federal, razão pela qual não há fundamento jurídico e/ou contábil que justifique a sua dedução para fins de cálculo da RCL federal.

134. Anoto que, para além dos fundamentos jurídicos e contábeis que fundamentam meu entendimento, a adoção desta tese prestigia, ainda, princípios constitucionais como a isonomia, a independência dos Poderes Judiciário e Legislativo, e a autonomia dos órgãos com poder de autogoverno, pilares que sofrem abalo com as práticas de esvaziamento da RCL federal pela via puramente interpretativa, sem fundamentação adequada. Com isso, busco assegurar previsibilidade e segurança jurídica à gestão fiscal responsável a cargo dos titulares dos Poderes e órgãos autônomos.

135. De mais a mais, tenho que os argumentos em sentido contrário dos órgãos que se manifestaram em sede de oitiva foram suficientemente analisados e afastados pela Semag, vez que, de forma geral, foram incapazes de refutar os exames empreendidos nestes autos e/ou não encontram suporte jurídico em normas vigentes ou decisões desta Corte.

136. Logo, por dever de síntese e objetividade processuais, remeto à instrução reproduzida no relatório que compõe esta decisão – a qual, reforço, acolhi como fundamento.

IV – DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA

137. Como decorrência lógica do reconhecimento da natureza federal dos auxílios de que tratam as Leis Complementar 173/2020 e 14.041/2020, devo comentar brevemente sobre a competência fiscalizatória desses valores.

138. Segundo a Semag, é plausível adotar o mesmo entendimento defendido na ADI 5.532/DF, na qual a PGR ofereceu parecer com vistas a manter a competência do TCU para fiscalizar repasses de verbas federais referentes à transferência obrigatória proveniente da complementação da União ao Fundeb, conforme relatado pelo ministro Ricardo Lewandowski (peça 93, com destaques acrescidos):

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DE DIRETÓRIO REGIONAL DE PARTIDO POLÍTICO. NÃO IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FUNDEB. COMPLEMENTAÇÃO DO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO. COMPETÊNCIA DO TCU PARA APURAR ILÍCITOS EM REPASSES DE VERBAS FEDERAIS.**

(...)

3. Repasse de verbas federais ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a título de complementação do valor mínimo anual por aluno, atraindo competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União (Constituição da República, arts. 70, parágrafo único, e 71, caput, II e VI, e Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, art. 26, III).

4. Parecer por não conhecimento da ação e, no mérito, por improcedência do pedido.”

139. De se frisar que os recursos previstos no art. 5º da Lei Complementar 173/2020, por exemplo, têm **destinação específica** (inciso I) e restrição explícita que, pela via reflexa, confere **especificidade à sua aplicação** (inciso II), de modo que, a teor dos arts. 70, parágrafo único, e 71, incisos II e VI, da CF/88, o repasse de recursos de natureza federal confere ao TCU a competência para fiscalizar a sua correta aplicação, mesmo que por outros entes federados, pois não se pode suprimir da União a competência de monitorar e avaliar com que eficiência seus recursos são aplicados, assim como fiscalizar se são desviados ou mal empregados.

140. Em que pese a competência federal para fiscalização e controle, isso não afasta a **obrigação de cada ente subnacional** de assegurar a correta aplicação dos recursos federais repassados para o enfrentamento da Covid-19, a exemplo da análise ilustrada no julgado da ADI 5.532/DF.

141. Para os recursos vinculados à saúde, em razão da necessidade de sua aplicação por meio de fundo de saúde e do inequívoco caráter federal do repasse, a fiscalização e o controle da aplicação dos auxílios financeiros – classificados como despesas próprias da União – se encontram inseridos no escopo de competências constitucionais do TCU.

142. Nesse diapasão, merece destaque o MS 33.079-DF, ocasião em que o STF ressaltou, com precisão, as premissas definidoras dessas competências, sobressaindo a origem do recurso como elemento definidor de competência fiscalizatória.

143. Ademais, referida decisão da Suprema Corte reconhece haver **solidariedade ativa** entre os entes federativos responsáveis pela implementação da Política Nacional de Saúde para fiscalizar os recursos vinculados à saúde, o que constitui importante referencial para o presente exame.

144. No precedente, o STF deixa claro que são legitimados para provocar o Tribunal de Contas e o Ministério Público competentes (de acordo com a origem do recurso) tanto o controle interno do ente beneficiário do recurso federal (estados, Distrito Federal e municípios), quanto o controle interno do ente transferidor (União) e o Ministério da Saúde, o que não se confunde com **concorrência entre órgãos julgadores de contas**.

145. Estou de acordo com o exame empreendido pela Semag, o qual corrobora a competência fiscalizatória desta Corte de Contas e órgãos de controle interno federais em relação às transferências de que trata a Lei Complementar 173/2020 e a Lei 14.041/2020.

146. Ainda que neste momento haja carência de regulamentação sobre a forma de fiscalização pelos órgãos da União, tanto o TCU quanto os órgãos de controle do Poder Executivo dispõem de meios legais para disciplinar a forma de monitoramento, avaliação e controle dos recursos de natureza federal destinados ao enfrentamento da calamidade pública nacional, cujas competências foram reforçadas pelo art. 3º, §1º, inciso II, da LC 173/2020 (destaques acrescidos):

“Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

§1º O disposto neste artigo:

II - **não exige seus destinatários**, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, **da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.**”

147. Nessa linha, é mais uma vez correta a ponderação da Semag de que a fiscalização pelo controle interno e externo não necessariamente tenha de se processar por meio de prestação de contas formal. A exemplo do que ocorre com as transferências obrigatórias do SUS e da complementação da União ao Fundeb, podem os órgãos do Poder Executivo se valerem de mecanismos digitais de monitoramento e avaliação, além de fiscalizações específicas, dentre outros sistemas e plataformas mantidos pelo Poder Executivo Federal.

148. Nesse campo, a Semag relata certa preocupação com o precedente do STJ assentado no RMS 61.997-DF, por meio do qual se reconhece espécie de competência concorrente não apenas para fiscalização de ato em que haja cofinanciamento por dois entes da Federação – proporcionalmente ao volume de recursos aportados –, mas também para julgamento de contas em caso de irregularidade na aplicação de recursos de natureza federal destinados a ações de saúde.

149. Sobre esse caso em particular, acolho os fundamentos da proposta da unidade instrutora para informar da presente decisão à Advocacia-Geral da União, à Procuradoria-Geral da União e à Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, acompanhadas das considerações da unidade instrutora sobre os riscos decorrentes desse julgado, para eventual atuação judicial, se conveniente e viável.

IV – DA CONCLUSÃO

150. A partir do exame empreendido nestes autos, conclui-se que os repasses a título de apoio ou auxílio financeiro instituídos pela Lei Complementar 173/2020 e pela Lei 14.041/2020, a partir de conversão da MPV 938/2020, têm natureza jurídica federal, constituindo **despesas próprias da União** custeadas com recursos de fontes provenientes da emissão de títulos públicos e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

151. Outrossim, o auxílio financeiro instituído pela Lei Complementar 173/2020 é repassado aos entes subnacionais segundo **critérios de distribuição, restrição à entrega, à aplicação e ao emprego** incompatíveis com as salvaguardas constitucionais que preservam a repartição de receita tributária de qualquer interferência do ente transferidor, pilar do pacto federativo fiscal.

152. São exigências definidas no plano infraconstitucional que, caso fossem aplicadas a recursos próprios dos entes subnacionais, colidiriam com disposições constitucionais. Portanto, a bem da estabilidade jurídica e da presunção de constitucionalidade das normas analisadas, não se mostra acertado defender entendimento que presuma a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos.

153. Ademais, os repasses distribuídos entre os estados não se compatibilizam com as exigências do inciso II do art. 161 da CF/88, ou seja, não têm por finalidade a redução de desigualdades regionais, características do FPE e do FPM. Tampouco não desconfigura sua natureza de recursos federal o fato de a Lei Complementar 173/2020 se valer das contas correntes desses Fundos constitucionais para operacionalização dos repasses, afinal na União prevalece o regime de conta única, sem que isso altere a natureza dos recursos em outras situações.

154. Com os contornos previstos na Lei Complementar 173/2020 e na MPV 938/2020, os auxílios financeiros se inserem, na verdade, no contexto de cooperação previsto no art. 23 da CF/88, no qual, a União criou para si uma obrigação em razão da situação de calamidade, o que comporta a definição de critérios objetivos de distribuição de forma a atender aos seus anseios como ente transferidor.

155. Com relação à dedução dessas transferências para fins de cálculo da RCL, anotou-se que a União custeou essas despesas próprias, preponderantemente, com fonte proveniente de **receita de capital**, sendo **inadequado** deduzir tais despesas da receita corrente para fins de cálculo da RCL federal.

156. Essa conclusão se amolda aos fundamentos que balizaram o Acórdão 476/2003-TCU-Plenário, segundo o qual somente devem ser consideradas, no rol de dedução da receita corrente bruta para fins de cálculo da RCL, os valores repassados pela União aos entes subnacionais a título de **“repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal”**.

157. Portanto, ao deduzir valores de despesas cujos recursos sequer integraram a receita corrente bruta, a STN produz diminuição da RCL federal, comprometendo a autonomia de Poderes e órgãos da União.

158. Por derradeiro, a Semag traça paralelo entre os apoios e auxílios financeiros ora analisados e o Programa de Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19, instituído pela Lei 14.017, de 29/6/2020 (popularmente conhecida como “Lei Aldir Blanc”).

159. Para atendimento a esse instrumento, foi aberto crédito extraordinário pela MPV 990, de 9/7/2020 (‘Ação 00S8’), cuja despesa também é custeada com recurso da Fonte 144 (emissão de títulos no mercado). Ademais, o montante correspondente incorporado ao rol de deduções da RCL a partir do 2º quadrimestre de 2020.

160. Em exame breve do caso, a Semag registra inexistir arrecadação de receita corrente com posterior transferência aos entes subnacionais. Dessa maneira, por analogia com as características das transferências analisadas nestes autos, os recursos também devem ser considerados de natureza federal e seu montante não deve ser objeto de dedução da RCL federal.

161. Assim, acolho proposta da Semag de **fixar entendimento** sobre a matéria para conferir segurança jurídica às divergências existentes, sobretudo no âmbito do Poder Executivo, quanto à natureza federativa dos recursos em questão e tratamento a ser aplicado para fins de cálculo da RCL, na forma do acórdão.

162. E, como forma de prestigiar a estabilidade jurídica, é oportuno modular os efeitos desta decisão a partir do 2º bimestre de 2020, conforme proposto pela unidade instrutora, com fulcro no §4º do art. 927 do CPC, uma vez que os auxílios financeiros a estados e municípios começaram a ser efetivados a partir de abril de 2020, com impacto indevido sobre a RCL federal.

163. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de dezembro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 4074/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.304/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o fito de analisar a natureza jurídica dos repasses federais a título de auxílio financeiro previstos no art. 5º da Lei Complementar 173, de 27/5/2020, e dos repasses a título de apoio financeiro de que trata a Medida Provisória (MPV) 938, de 2/4/2020, convertida na Lei 14.041, de 18/8/2020, assim como os respectivos reflexos na contabilização da Receita Corrente Líquida (RCL), nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento do Tribunal de Contas da União, c/c os arts. 42 e 43 da Resolução-TCU 284/2016;

9.2. fixar entendimento, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de que:

9.2.1. os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem:

9.2.1.1. despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para fins de cálculo da receita corrente líquida federal;

9.2.1.2. obrigação incondicional da União para concretizar os objetivos da Emenda Constitucional 106/2020, mantida a natureza federal da transferência obrigatória, que se sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União, aplicando-se, subsidiariamente, para os repasses vinculados ou destinados a ações e serviços públicos de saúde, a solidariedade ativa dos órgãos de controle presente no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, consoante a tese constante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 33.079;

9.2.2. para fins do disposto na alínea “a” do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o teor do item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário deve se restringir aos valores transferidos ou repassados pela União a estados, ao Distrito Federal e a municípios decorrentes da repartição de receita corrente originária do produto da efetiva arrecadação de tributo federais ou de outros ingressos públicos, repartição essa resultante de determinação constitucional ou legal que estabeleça a distribuição de cota ou percentual incidente sobre a respectiva receita corrente;

9.3. modular os efeitos do entendimento contido no item 9.2.1.1 deste acórdão para fins de cálculo da receita corrente líquida da União, de maneira que passe a vigorar a partir do 2º bimestre de 2020, com fundamento no §4º do art. 927 do Código de Processo Civil;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão:

9.4.1. à Procuradoria-Geral da República, assim como às 1ª e 2ª Câmaras de Coordenação e Revisão e à 5ª Câmara de Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República, em razão dos possíveis impactos na atuação institucional do Ministério Público Federal nas esferas civil e penal;

9.4.2. aos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, à Presidência do Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público da União, tendo em vista os possíveis efeitos dos crescentes casos de redução da receita corrente líquida federal sobre a autonomia dos respectivos órgãos, conforme fundamentos extraídos da Representação do Ministério Público Federal ao Conselho Nacional do Ministério Público apreciada no âmbito do Processo CNMP 735/2008-07 (Pedido de Providência), assim como para fins de subsídio às reflexões sobre os fatores críticos para o cumprimento dos limites de despesa com pessoal pelos órgãos do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União, objeto de acompanhamento em curso neste Tribunal por meio do TC 036.541/2018-4 e acompanhamentos específicos sobre a metodologia da receita corrente líquida federal;

9.4.3. à Advocacia-Geral da União, à Procuradoria-Geral da União e à Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, em razão dos riscos decorrentes do Recurso em Mandado de Segurança 61.997-DF, impetrado por prestadora de serviço contra decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal em julgamento de tomada de contas especial envolvendo recursos de natureza federal, tendo o Superior Tribunal de Justiça inaugurado precedente que reconhece a existência de concorrência entre a Corte de Contas distrital e o Tribunal de Contas da União não apenas para fiscalização de atos em que haja cofinanciamento dos dois entes da Federação, mas também para julgamento de contas em caso de irregularidade na aplicação de recursos de natureza federal destinados a ações de saúde, em oposição à competência constitucional da União reservada pelo art. 71, incisos II, VI e VIII, e pelo art. 27 da Lei Complementar 141/2012, conforme precedentes desta Corte de Contas e do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do julgamento contido no Mandado de Segurança 33.079;

9.4.4. à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para ciência e adoção de ações que julgarem pertinentes.

10. Ata nº 47/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-4074-47/20-P.

Instruções aos autores

A revista Controle Externo recebe de autores artigos, ensaios e resenhas. As seções jurisprudência, pareceres e decisões são editadas exclusivamente pela equipe editorial. Alguns trabalhos presentes nas edições podem ser resultado de convites encaminhados a especialistas, em função de sua notória competência e excelência acadêmica na área. Neste caso, os trabalhos tramitam pelos procedimentos de avaliação e edição, sob responsabilidade dos editores.

Podem submeter textos à avaliação da *Controle Externo – Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás* doutores, doutorandos, mestres, mestrandos e especialistas. A contribuição deve ser original e inédita, e não pode estar sendo avaliada para publicação por outra revista.

São admitidas versões modificadas de artigos que já tenham sido publicados em anais de congressos científicos ou outros eventos. Nesses casos, os textos devem trazer uma nota de rodapé inicial com informações contendo o nome do evento, cidade e ano de sua realização.

Os artigos devem apresentar: a) caráter opinativo/reflexivo; b) discussões e resultados oriundos de pesquisa teórica ou empírica; c) revisão bibliográfica – desde que se vincule ao estado da arte que constitua efetivamente uma contribuição original ao campo de estudos sobre Controle Externo. Devem ter o mínimo de 30 mil e o máximo de 50 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. Título e resumo devem ter versão em inglês incluída no texto. A extensão das referências dos trabalhos não deve ser superior a duas páginas, com exceção para os casos em que leis, normas, portarias, decretos e jurisprudência sejam utilizados como corpus de análise e estes constem na lista de referências. Necessariamente devem ser enviados sem indicação de autoria ou qualquer referência à instituição de ensino de vinculação ou local de trabalho.

As resenhas devem ser de obras publicadas, reeditadas, no presente ano ou no ano anterior à publicação da edição em andamento. A revista aceita resenhas de obras clássicas nas áreas de conhecimento integrantes do escopo da publicação. Resenhas não devem conter resumo e palavras-chave. Após o título da resenha (que também deve ser traduzido para inglês, e ser diferente do título da obra resenhada), deverá constar referência completa do livro, tese ou dissertação (SOBRENOME, Nome do autor. Título. Cidade: Editora, ano. número de páginas). As resenhas devem ter entre três e cinco páginas.

Os ensaios de caráter crítico sobre uma questão ou tema que apresente posicionamento e reflexões do autor podem ter até 30 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. Título e resumo devem ter versão em inglês incluída no texto. É essencial que o texto seja construído a partir de questionamentos, críticas, experimentações e ponderações do autor sobre o tema.

A submissão deve ser realizada diretamente pelo autor no site da Revista, após o preenchimento do cadastro. Para mais informações acesse a seção Sobre da Revista. <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/information/authors>

Se o texto foi produzido por mais de um autor, o responsável pela submissão deverá cadastrar os demais membros no campo solicitado pelo sistema da revista.

Artigos e ensaios devem ser apresentados (formatados) de acordo com as normas da ABNT (NBR 10520 e NBR 6023/2002 e 2018) e conforme o *template* disponível no *site* da revista,

em <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context>. Imagens ou ilustrações devem vir em resolução mínima de 300 dpi para garantir a qualidade na reprodução impressa.

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa em papel Offset 90g (miolo) e Supremo 250g (capa) pela Laser Plus Gráfica, em Belo Horizonte/MG.