

ano 03 – n. 05 | jan./jun. – 2021  
Belo Horizonte | p. 1-136 | 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

© 2021 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).

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

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 2021/2022

<b>Conselheiro Presidente</b> Edson José Ferrari	<b>Conselheiros</b> Carla Cíntia Santillo Helder Valin Barbosa
<b>Conselheiro Vice-Presidente</b> Kennedy de Souza Trindade	<b>Auditores/Substitutos de Conselheiros</b> Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho Flávio Lúcio Rodrigues da Silva Cláudio André Abreu Costa Marcos Antônio Borges Humberto Bosco Lustosa Barreira Henrique César de Assunção Veras
<b>Corregedor-Geral</b> Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota	
<b>Diretor-Geral da Escola Superior de Controle Externo Aélson Nascimento</b> Saulo Marques Mesquita	
<b>Ouidor</b> Celmar Rech	

### Ministério Público de Contas junto ao TCE-GO

<b>Procuradora-Geral</b> Maísa de Castro Sousa	Silvestre Gomes dos Anjos Eduardo Luz Gonçalves Carlos Gustavo Silva Rodrigues
<b>Procuradores</b> Fernando Carneiro dos Santos	

### Direção

<b>Chefe de Gabinete da Presidência</b> Nívia de Oliveira Filho	<b>Secretário de Controle Externo</b> Ana Paula de Araújo Rocha
<b>Secretário Administrativo</b> Cássio Resende de Assis Brito	<b>Secretário-Geral</b> Marcus Vinícius do Amaral

### Comitê Editorial

<b>Editor Executivo</b> Me. Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)	Procurador Henrique Pandim Barbosa Machado (Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/1636505688602707">http://lattes.cnpq.br/1636505688602707</a> Prof. Dr. José Maurício Conti (Universidade de São Paulo) <a href="http://lattes.cnpq.br/4848656962962933">http://lattes.cnpq.br/4848656962962933</a> Prof. Dr. Jorge Antônio Menna Duarte (Programa Avançado em Comunicação Pública da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial – ABERJE) <a href="http://lattes.cnpq.br/8185622727042840">http://lattes.cnpq.br/8185622727042840</a> Prof. Dr. Leonardo Buíssa Freitas (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/9425542829673914">http://lattes.cnpq.br/9425542829673914</a> Prof. Dr. Pedro Cavalcante (IPEA e Universidade de Brasília) <a href="http://lattes.cnpq.br/8696854229474275">http://lattes.cnpq.br/8696854229474275</a> Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/9425542829673914">http://lattes.cnpq.br/9425542829673914</a> Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/6725961067847325">http://lattes.cnpq.br/6725961067847325</a>
<b>Editores Associados</b> Profa. Dra. Nelia Del Bianco (Universidade Federal de Goiás e Universidade de Brasília) Jorn. Esp. Heloisa Rodrigues Lima (Tribunal de Contas do Estado de Goiás) Profa. Me. Jaqueline Gonçalves do Nascimento (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)	
<b>Conselho Editorial</b> Prof. Dr. Clodoaldo Moreira dos Santos Júnior (Pontifícia Universidade Católica de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/7991876385886193">http://lattes.cnpq.br/7991876385886193</a> Profa. Dra. Erika Kneib (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/2807145158226533">http://lattes.cnpq.br/2807145158226533</a> Prof. Dr. Fabrício Motta (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/1446078229301388">http://lattes.cnpq.br/1446078229301388</a>	<b>Apoio Editorial</b> 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 .....	5
EDITORIAL .....	7
ARTIGOS	
A continuidade normativa típica do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021	
<b>Fabiana Lemes Zamalloa do Prado</b> .....	9
Referências .....	21
Contratos de gestão e os limites à despesa de pessoal: um posicionamento sobre o Acórdão nº 1.187/2019 – TCU – Plenário	
<b>Maira Coutinho Ferreira Giroto</b> .....	23
Introdução .....	23
1    Revisão da jurisprudência .....	25
2    Revisão bibliográfica .....	27
3    Posicionamento crítico fundamentado.....	30
Referências .....	33
A competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas	
<b>Ismar dos Santos Viana, Fabrício Motta</b> .....	35
Introdução .....	35
1    Uma leitura do voto do ministro Alexandre de Moraes .....	36
2    A natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir de uma leitura da CRFB/88.....	37
3    Da ausência de estruturação de procuradorias nos 5.568 municípios e dois municípios equivalentes .....	39
Conclusão .....	39
Referências .....	40
Abalos na saúde mental do servidor público: algumas evidências encontradas nas três esferas federativas brasileiras	
<b>Ana Cristina Moraes Warpechowski</b> .....	41
Introdução .....	41
Revisão da literatura .....	43
1    Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos federais .....	45
2    Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos estaduais .....	48
3    Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos municipais .....	52
4    Aspectos relevantes em relação às atividades e ao ambiente de trabalho .....	55
Resultados e considerações finais .....	58
Referências .....	62
Cidadania organizacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) – a Ouvidoria como unidade estratégica de sensibilização interna	
<b>Nara Rodrigues Silva</b> .....	67
Introdução .....	67
1    Cidadania organizacional e a responsabilidade cidadã .....	72
2    As ouvidorias e a sua função de sensibilização interna .....	73
3    Da pesquisa interna no TCE-GO.....	75
3.1    Análise dos dados da pesquisa.....	75
Considerações finais.....	76

Referências .....	77
Apêndice .....	78
O uso das tecnologias da informação pelos tribunais de contas na efetivação do direito ao controle social	
<b>Rafael Sousa Fonsêca, Lucas Gonçalves da Silva</b> .....	81
Introdução .....	81
1    O controle social e os tribunais de contas .....	82
2    Análise dos dados dos tribunais de contas brasileiros referentes ao controle social.....	84
Considerações finais .....	89
Referências .....	90
Responsabilização do advogado público nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico: um estudo de caso quanto à esfera de atuação do profissional jurídico	
<b>Marcos Prates Aguiar</b> .....	93
Introdução .....	93
1    Responsabilização do advogado público segundo o Código de Processo Civil, a Constituição Federal de 88 e o Estatuto da OAB.....	94
2    Classificações de pareceres .....	96
3    Apresentação do caso.....	97
4    Análise crítica do caso.....	99
Conclusão .....	100
Referências .....	101
Controle, políticas públicas tributário-ambientais no Brasil e o ecodesenvolvimento: (co)relações possíveis	
<b>Andreza da Cruz, Miguelangelo Gianezini, Kelly Gianezini, Sílvio Parodi Oliveira Camilo</b> .....	103
Introdução .....	104
1    Procedimentos metodológicos.....	105
2    Políticas públicas tributário-ambientais e o ecodesenvolvimento .....	107
2.1    Políticas públicas .....	107
3    Políticas públicas e o modelo <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF).....	109
4    Políticas públicas ambientais.....	110
4.1    Legislação ambiental no Brasil a partir de 1930.....	112
5    Ecodesenvolvimento em Ignacy Sachs .....	114
6    Os instrumentos na efetivação de políticas públicas tributário-ambientais: o ICMS Ecológico .....	117
6.1    O ICMS e a Constituição Federal .....	117
7    O ICMS Ecológico como política pública no Brasil .....	119
Considerações finais.....	120
Agradecimentos .....	121
Referências .....	121
JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR	
Acórdão nº 2.599/2021 – TCU – Plenário.....	125
INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES .....	135

## Apresentação

Vivemos em uma sociedade complexa. Tal complexidade tem sido majorada pelas transformações constantes, pela velocidade da informação e pela individualização de decisões que deveriam priorizar o coletivo. Recentemente, a pandemia de COVID-19 alterou nossas vidas, impactou a sociedade e acelerou muitas mudanças.

A sociedade nunca precisou levar tão a sério os princípios da sustentabilidade, não como retórica, mas concretamente como um objetivo global, a ser construído e alcançado conjuntamente.

A sustentabilidade é sistêmica por natureza. Além das dimensões econômica, social/humana e ambiental, a sustentabilidade ancora-se nos princípios da interdependência, já que o comportamento de cada membro do sistema depende do comportamento dos demais; da flexibilidade e diversidade (ou resiliência), que possibilitam aos sistemas sobreviverem e se adaptarem a mudanças; da integração e das parcerias.

As transformações sociais recentes, robustecidas pela pandemia, ratificaram a necessidade de adoção desses princípios e corroboraram a importância da ciência, da interdisciplinaridade entre os diversos campos do saber e de políticas públicas integradas, em busca do bem-estar coletivo.

É nesse contexto de desafios, transformações, valorização da ciência, integração e parcerias que temos o grande prazer de apresentar este número 5 da *Revista Controle Externo*. Neste número, temas afetos à improbidade administrativa, limites de despesa, efetividade do exercício do controle externo, saúde mental do servidor, cidadania organizacional, controle social, assessoramento jurídico e políticas públicas tributário-ambientais conformam o produto de um processo científico, sério e de qualidade. Logo, este periódico reconhece a importância da interdisciplinaridade, da integração e da contribuição dos diversos campos do saber na busca por um processo de gestão pública e de políticas públicas voltado ao bem-estar coletivo.

Destarte, cabe parabenizar a equipe do periódico *Controle Externo* por este posicionamento tão relevante para a construção do conhecimento. Cabe ainda parabenizar e destacar o papel de vanguarda do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que apoia e valoriza a ciência, construindo um legado superior à sua atribuição precípua de controle externo.

Que a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em conjunto com o periódico *Controle Externo*, no fomento à ciência e à integração de saberes, possa contagiar e influenciar positivamente outros órgãos e instituições públicas para que também formem legados superiores à sua atribuição principal, na busca por políticas públicas integradas, efetivas e voltadas à sustentabilidade e ao bem-estar coletivo.

Por fim, desejo uma excelente leitura, um profícuo aprendizado e um ativo processo de construção coletiva do conhecimento a todas e todos!

**Erika Cristine Kneib**

Arquiteta e Urbanista, com Mestrado e Doutorado em Planejamento de Transportes e Pós-Doutorado em Mobilidade Urbana. Professora e Pesquisadora na Universidade Federal de Goiás, em temas afetos a políticas públicas, gestão pública, planejamento urbano e mobilidade urbana.



## Editorial

A *Revista Controle Externo*, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, dá continuidade à publicação de artigos científicos com foco em controle externo e áreas correlatas, perseguindo o firme propósito de oferecer à comunidade acadêmica, ao corpo técnico e aos jurisdicionados dos tribunais de contas um espaço para a reflexão e o debate livre de ideias.

Na abertura da seção *Artigos*, a promotora de Justiça Fabiana Lemes Zamalloa do Prado aborda as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 no combate à corrupção. Ela defende uma interpretação da lei que privilegie a máxima efetividade de todas as normas do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, especialmente os dispositivos constantes da Lei nº 8.429/92, que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública.

A servidora do TCE-SP e doutora em Linguística Maira Coutinho Ferreira Giroto oferece à revista um estudo que teve por objeto o Acórdão nº 1.187/2019, do Plenário do Tribunal de Contas da União. O escopo foi demonstrar que a inclusão da remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público nas organizações sociais no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal, estipulados na Lei de Responsabilidade, está amparada no Manual de Demonstrativos Fiscais e na Portaria nº 233/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional.

A competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas é o tema do terceiro artigo, de autoria do auditor de Controle Externo Ismar dos Santos Viana e do conselheiro do TCM-GO Fabrício Motta, integrante do Conselho Editorial da revista. A partir do voto proferido pelo ministro do STF Alexandre de Moraes, que abriu a divergência quanto a medidas de responsabilização-reparação e de responsabilização-sanção no âmbito dos processos de controle, os autores entendem que a aplicação de multas é uma condição de efetividade do exercício do controle externo, bem como meio indispensável para aferição da correta e confiável quantificação de benefícios gerados com a estrutura estatal controladora, e questionam se as cidades brasileiras estão devidamente dotadas de procuradorias com estrutura capaz de promover as ações de ressarcimento decorrentes de imputações em débito e as respectivas multas-ressarcitórias.

Na sequência, a conselheira-substituta do TCE-RS Ana Cristina Moraes Warpechowski traz uma análise profunda sobre afastamentos de servidores públicos ocasionados por transtornos mentais e comportamentais a fim de verificar se o ambiente de trabalho pode ser um fator agravante. A partir da revisão de estudos realizados em diversos órgãos das três esferas federativas, no período de 2009 a 2019, a autora, mestre em Direito, identifica como principal causa dos afastamentos os transtornos da mente e do comportamento, com maior incidência na faixa etária entre 40 a 50 anos, do gênero feminino, nos diagnósticos de transtornos de humor, transtornos neuróticos/estresse, ansiedade e uso abusivo de drogas ou álcool. As evidências reafirmam a necessidade de investimento na saúde ocupacional dos servidores públicos que atuam em ambientes disfuncionais, ampliando as formas de prevenção e tratamento para melhorar a saúde e o bem-estar e mitigar os custos econômicos e pessoais pelos afastamentos.

A analista de Controle Externo do TCE-GO Nara Rodrigues Silva discute o conceito de cidadania organizacional a partir de uma revisão de literatura. No corpo da pesquisa, faz menção a atividades que se enquadram no exercício da cidadania interna e traz resultado de pesquisa aplicada no TCE-GO, realizada junto a gestores e agentes públicos (servidores e estagiários), com

o objetivo de conhecer o grau de pertencimento à instituição, nível de satisfação e motivação com seu trabalho, além de verificar o grau de incentivo oferecido pelos gestores às suas equipes e o nível de importância considerado acerca das atitudes de cidadania organizacional.

O aprimoramento da utilização das tecnologias de informação no atual contexto social e econômico representa uma variável necessária para o controle social e o aprimoramento do controle externo realizado pelas cortes de contas. É o que defendem o conselheiro-substituto Rafael Sousa Fonsêca e o vice-presidente do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) Lucas Gonçalves da Silva no artigo *O uso das tecnologias da informação pelos tribunais de contas na efetivação do direito ao controle social*. O argumento dos autores está sustentado em uma pesquisa qualitativa sobre os canais nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas que correspondem ao Portal do Cidadão.

Os parâmetros de atuação do advogado público nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico são debatidos por Marcos Prates Aguiar, analista de Controle Externo do TCE-GO. A partir de um estudo de caso quanto à esfera de atuação do profissional jurídico, o autor trata das classificações de pareceres, se vinculantes ou não vinculantes, e se obrigatórios ou facultativos, e faz uma análise sobre a responsabilização do advogado público diante de seus pareceres.

Encerrando a seção de artigos, os pesquisadores Andreza da Cruz, Miguelangelo Gianezini, Kelly Gianezini e Sílvio Parodi Oliveira Camilo aportam uma discussão inovadora no campo do controle social: as relações possíveis entre políticas públicas tributário-ambientais no Brasil e o ecodesenvolvimento. Entendem que a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos, controle externo e políticas que garantam harmonia entre o binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico. Observam que alguns estados brasileiros implementaram com sucesso políticas públicas, utilizando-se de critérios ecológicos na distribuição da arrecadação do ICMS, com base na necessidade de conservação ambiental e sua integração com os elos econômico e social.

A jurisprudência selecionada para este número é o Acórdão nº 2.599/2021, do Plenário do Tribunal de Contas da União, que analisou representação relativa a um pregão eletrônico, em sistema de registro de preços, para aquisição de mobiliário de escritório para diversas unidades do Exército Brasileiro. A licitação ocorreu em grandes lotes, ocasionando a limitação ou mitigação da ampla concorrência, com o impedimento da participação de licitantes competitivos do ramo. Tema relevante a considerar que o Tribunal de Contas da União identificou erro grave de conduta, especialmente pelo jurisdicionado ter desprezado parecer jurídico em contrário. A decisão revela uma importante orientação em relação ao artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que trata da responsabilização pessoal de agentes e da tipificação de condutas como erro grosseiro: a observância do teor do parecer jurídico nos processos licitatórios, por parte dos agentes, configura um dever mínimo e elementar de diligência.

Que os artigos apresentados sejam apreciados por todos!

Boa leitura!

## A continuidade normativa típica do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021

**Fabiana Lemes Zamalloa do Prado**

Promotora de Justiça. Mestre em Direito pela UFG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

**Resumo:** Numa onda reativa contra os mecanismos de combate à corrupção, a Lei nº 14.230/2021 introduziu profundas alterações na LIA e em todo o sistema estruturado de responsabilização por improbidade administrativa construído em 1992, a partir da determinação constitucional contida no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O artigo analisa diferentes tipos de improbidade administrativa que constituem violações diretas aos direitos fundamentais, independentemente de caracterizar um ato de corrupção ou que favoreça a corrupção, que

cause danos ao erário ou enriquecimento ilícito. Defende uma interpretação da Lei nº 14.230/2021 que privilegie a máxima efetividade de todas as normas do sistema de responsabilização por improbidade administrativa que impõe esse especial fim de agir desde que se integre aos tipos constantes da Lei nº 8.429/92.

**Palavras-chaves:** Corrupção. Lei de Improbidade Administrativa. Administração pública. Improbidade administrativa.

Depois de quase 30 (trinta) anos de vigência da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA), numa onda reativa contra os mecanismos de combate à corrupção, foi publicada a Lei nº 14.230/2021, que introduziu profundas alterações na LIA e em todo o sistema estruturado de responsabilização por improbidade administrativa construído no ano de 1992, a partir da determinação constitucional contida no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Dentre as alterações, estão aquelas introduzidas no artigo 11 da LIA, as quais, numa análise mais desavisada, podem levar à conclusão de que o legislador ordinário “optou” por tipos “fechados” de improbidade administrativa que violem os princípios da administração pública.

Ocorre que o “sistema de responsabilização” instituído pela própria Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, analisado à luz da CF/88, afasta uma conclusão nesse sentido e autoriza a afirmação de que o artigo 11 da LIA, com a nova redação da Lei nº 14.230/2021, permanece como rol exemplificativo de condutas violadoras dos princípios da administração pública, caracterizadoras da improbidade administrativa, com a continuidade normativa típica de condutas violadoras dos princípios da administração pública não taxativamente descritas, que constituam relevante violação ao bem jurídico tutelado, qual seja, o direito fundamental à probidade na administração pública.

O Estado Democrático de Direito, instituído pela CF/88, é um Estado que tem como fundamento e fim a dignidade humana. É o que estabelece o artigo 1º da CF/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

[...].

E indo além, estabelece o constituinte como objetivos do Estado Democrático de Direito instituído:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Isso significa dizer que o ser humano, como ser dotado de dignidade, é o centro de justificação do Estado e de toda a sua atividade, inclusive a administrativa. E é nesse contexto, desse Estado Democrático de Direito, que tem a dignidade humana como seu fundamento e seu fim, que deve ser interpretado o artigo 37 da CF/88, que, ao disciplinar a Administração Pública, estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...].

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A atividade administrativa, em um Estado que tem como fundamento e fim a dignidade do homem, somente se justifica como instrumento para a realização dessa dignidade, o que se concretiza por meio da efetivação dos direitos fundamentais do homem, num âmbito de liberdade e desenvolvimento solidários.

Se é o homem o destinatário da atividade administrativa que tem como fundamento e fim a sua realização como ser dotado de dignidade, há que extrair da disciplina contida nessas disposições constitucionais, para além de um dever de probidade imposto aos agentes públicos, um correlato direito fundamental à probidade na administração, titularizado por todos os cidadãos, o que é explicitamente autorizado pelo disposto no artigo 5º, §2º, da CF/88:

Art. 5º. [...]

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O que objetivou, portanto, o constituinte, ao estabelecer uma rígida disciplina para a improbidade administrativa, inclusive com a imposição de sanções civis ao agente público violador do dever de probidade, foi garantir uma proteção constitucional ao direito fundamental à probidade na administração.

A improbidade administrativa, como violação ao dever de probidade, não foi concretamente definida pelo constituinte, mas este deu a ela contornos constitucionais a serem observados

pelo legislador ordinário, no cumprimento da determinação constitucional de concretização, por meio da atividade legislativa, da proteção ao direito fundamental à probidade na administração.

Dessa forma, há uma delimitação constitucional para a definição, pelo legislador ordinário, da improbidade administrativa, o que impede a restrição ou a extensão arbitrária de seu conteúdo. Isso significa dizer que não pode o legislador, de modo arbitrário, afastar da definição da improbidade administrativa condutas que estejam contidas no delineamento feito pelo constituinte e que tenham o mesmo potencial de violação ao direito fundamental à probidade na administração que outras condutas incluídas, por lei, na definição da improbidade.

Essa é a interpretação que se extrai do disposto no artigo 37, §4º, da CF/88:

Art. 37. [...].

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Não conferiu o constituinte ao legislador ordinário uma ampla liberdade de definir a improbidade administrativa. Apenas possibilitou que o legislador, por meio de lei, estabelecesse a forma e gradação das sanções constitucionalmente previstas para os atos de improbidade administrativa.

É dizer: a definição dos atos de improbidade administrativa há de ser extraída dos contornos constitucionais do artigo 37 da CF/88. As definições que reduzam o seu conteúdo ou que extrapolem o delineamento constitucional são inconstitucionais por violação ao princípio da proporcionalidade, em sua dupla faceta – proibição de exceção e proibição de proteção insuficiente.

Muito tem se discutido, em doutrina e jurisprudência, sobre os limites de conformação outorgados ao legislador e, ao lado da proibição de excesso, já se fala de uma faceta outra do princípio da proporcionalidade, a vedação da proteção insuficiente, que impõe ao legislador uma atuação adequada e necessária aos fins visados, à efetividade do direito fundamental garantido. Dessa forma, a atividade legislativa ferirá o princípio da proporcionalidade se, além de excessiva, for insuficiente, seja por esvaziar os comandos constitucionais asseguradores do direito, seja por protegê-lo de modo insuficiente.

Conforme observa Silva (2002, p. 26):

[...] Conquanto a regra da proporcionalidade ainda seja predominantemente entendida como instrumento de controle contra excesso dos poderes estatais, cada vez mais vem ganhando importância a discussão sobre a sua utilização para finalidade oposta, isto é, como instrumento contra a omissão ou contra a ação insuficiente dos poderes estatais. Antes se falava apenas em *Übermaßverbot*, ou seja, proibição de excesso. Já há algum tempo fala-se também em *Untermaßverbot*, que poderia ser traduzido por proibição de insuficiência [...].

Na concretização do direito fundamental à probidade na administração, que se dá, no âmbito legislativo, pela definição dos atos de improbidade administrativa e sua responsabilização, conforme delineado pelo constituinte no artigo 37, §4º, não poderá o legislador atuar de modo excessivo, de modo que restrinja direitos fundamentais dos agentes públicos, sem que se concretize, na mesma medida da restrição, o direito fundamental à probidade na administração, como não pode agir de modo insuficiente, deixando sem efetividade o direito assegurado constitucionalmente. São as facetas constitucionais do princípio da proporcionalidade, que devem orientar a atividade legislativa na concreção dos direitos fundamentais.

Como bem observado pelo ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal, relator para o acórdão no HC nº 102.087, os direitos fundamentais não podem ser compreendidos

apenas como proibição de intervenção, mas como mandado de proteção, que se faz, inclusive, por meio dos mandados constitucionais de criminalização e de sancionamento:

HABEAS CORPUS. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DESMUNICIADA. (A)TIPICIDADE DA CONDUTA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAIS. MANDADOS CONSTITUCIONAIS DE CRIMINALIZAÇÃO E MODELO EXIGENTE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS EM MATÉRIA PENAL. CRIMES DE PERIGO ABSTRATO EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA CRIMINALIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA DESMUNICIADA. ORDEM DENEGADA. 1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAIS. 1.1. Mandados constitucionais de criminalização: A Constituição de 1988 contém significativo elenco de normas que, em princípio, não outorgam direitos, mas que, antes, determinam a criminalização de condutas (CF, art. 5º, XLI, XLII, XLIII, XLIV; art. 7º, X; art. 227, § 4º). Em todas essas é possível identificar um mandado de criminalização expresso, tendo em vista os bens e valores envolvidos. Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote). Os mandados constitucionais de criminalização, portanto, impõem ao legislador, para seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente. 1.2. Modelo exigente de controle de constitucionalidade das leis em matéria penal, baseado em níveis de intensidade: Podem ser distinguidos 3 (três) níveis ou graus de intensidade do controle de constitucionalidade de leis penais, consoante as diretrizes elaboradas pela doutrina e jurisprudência constitucional alemã: a) controle de evidência (Evidenzkontrolle); b) controle de sustentabilidade ou justificabilidade (Vertretbarkeitskontrolle); c) controle material de intensidade (intensivierten inhaltlichen Kontrolle). O Tribunal deve sempre levar em conta que a Constituição confere ao legislador amplas margens de ação para eleger os bens jurídicos penais e avaliar as medidas adequadas e necessárias para a efetiva proteção desses bens. Porém, uma vez que se ateste que as medidas legislativas adotadas transbordam os limites impostos pela Constituição – o que poderá ser verificado com base no princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (Übermassverbot) e como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) –, deverá o Tribunal exercer um rígido controle sobre a atividade legislativa, declarando a inconstitucionalidade de leis penais transgressoras de princípios constitucionais. 2. CRIMES DE PERIGO ABSTRATO. PORTE DE ARMA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. A Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) tipifica o porte de arma como crime de perigo abstrato. De acordo com a lei, constituem crimes as meras condutas de possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, emprestar, remeter, empregar, manter sob sua guarda ou ocultar arma de fogo. Nessa espécie de delito, o legislador penal não toma como pressuposto da criminalização a lesão ou o perigo de lesão concreta a determinado bem jurídico. Baseado em dados empíricos, o legislador seleciona grupos ou classes de ações que geralmente levam consigo o indesejado perigo ao bem jurídico. A criação de crimes de perigo abstrato não representa, por si só, comportamento inconstitucional por parte do legislador penal. A tipificação de condutas que geram perigo em abstrato, muitas vezes, acaba sendo a melhor alternativa ou a medida mais eficaz para a proteção de bens jurídico-penais supraindividuais ou de caráter coletivo, como, por exemplo, o meio ambiente, a saúde etc. Portanto, pode o legislador, dentro de suas amplas margens de avaliação e de decisão, definir quais as medidas mais adequadas e necessárias para a efetiva proteção de determinado bem jurídico, o que lhe permite escolher espécies de tipificação próprias de um direito penal preventivo. Apenas a atividade legislativa que, nessa hipótese, transborde os limites da proporcionalidade, poderá ser tachada de inconstitucional. 3. LEGITIMIDADE DA CRIMINALIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA. Há, no contexto empírico legitimador da veiculação da norma, aparente lesividade da conduta, porquanto se tutela a segurança pública (art. 6º e 144, CF) e indiretamente a vida, a liberdade, a integridade física e psíquica do indivíduo etc. Há inequívoco interesse público e social na proscrição da conduta. É que a arma de fogo, diferentemente de outros objetos e artefatos (faca, vidro etc.) tem, inerente à sua natureza, a característica da lesividade. A danosidade é intrínseca ao objeto. A questão, portanto, de possíveis injustiças pontuais, de absoluta ausência de significado lesivo deve ser aferida concretamente e não em linha diretiva de ilegitimidade normativa. 4. ORDEM DENEGADA.

(HC 102087, Relator(a): CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, DJe-159 DIVULG 13-08-2012 PUBLIC 14-08-2012 REPUBLICAÇÃO: DJe-163 DIVULG 20-08-2013 PUBLIC 21-08-2013 EMENT VOL-02699-01 PP-00001)

A CF/88, em seu artigo 37, §4º, impõe ao legislador um dever de proteção ao direito fundamental à probidade na administração por meio de uma obrigação de sancionamento cuja suficiência será determinada a partir do conteúdo constitucional do referido direito, delineado no artigo 37, *caput*, da CF/88.

É preciso lembrar que o direito fundamental à probidade na administração e os correlatos deveres de probidade impostos ao agente público, porquanto objetivam, no Estado Democrático de Direito inaugurado pela CF/88, a realização dos direitos fundamentais da pessoa, não se relacionam somente à proteção do patrimônio público em seu aspecto material, mas também no seu aspecto moral, como atividade voltada à realização da dignidade do homem. Os deveres de probidade, assim, impõem uma ética pública voltada à boa gestão dos recursos públicos indispensáveis à concretização dos direitos fundamentais, mas voltada também e especialmente ao respeito do homem enquanto dignidade. Não se concebe a atividade administrativa como mecanismo de violação direta aos direitos humanos, ainda que dano algum cause ao erário.

A adoção de uma seletividade na definição de condutas caracterizadoras da improbidade administrativa pelo legislador ordinário que reduzam o âmbito de proteção do direito fundamental à probidade na administração, inclusive já anteriormente concretizado, além de afrontar o conteúdo essencial do direito fundamental à probidade na administração, cuja violação caracteriza improbidade administrativa, viola o princípio da igualdade – estampado no artigo 5º, inciso I, da CF –, constitui evidente violação à vedação de proteção insuficiente e, mais, afronta a vedação de retrocesso social, decorrente do sistema de direitos fundamentais e disposto no artigo 65, item 2, da Convenção de Mérida, subscrita pelo Brasil e incorporada ao sistema jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.687/2006.

Canotilho (2003, p. 273), sobre o princípio da proibição de retrocesso social, afirma:

[...]

Há porém, um outro lado da proteção que, em vez de salientar o excesso, releva a proibição por defeito (*Untermassverbot*). Existe um defeito de proteção quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção (*Schutzpflicht*) adotam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. Podemos formular esta ideia usando uma formulação positiva, o estado deve adotar medidas suficientes, de natureza normativa, ou de natureza material, conducente a uma adequada e eficaz dos direitos fundamentais. A verificação de uma insuficiência de juridicidade estatal deverá atender à natureza das posições jurídicas ameaçadas e à intensidade do perigo de lesão de direitos fundamentais. [...].

A Convenção de Mérida veicula mecanismo de proteção ao direito fundamental à probidade na administração diante das “ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito”.

Estando a proteção ao direito fundamental à probidade da administração imbricada com a própria democracia, pode a Convenção de Mérida ser compreendida como um tratado internacional de direitos humanos, o qual, embora não tenha *status* constitucional, porquanto não internalizado no direito brasileiro na forma do artigo 5º, §3º, da CF/88, tem *status* de norma supralegal, que condiciona a validade da legislação interna.

A incompatibilidade da legislação interna com o princípio da vedação de retrocesso extraível do sistema de direitos fundamentais e do disposto no artigo 65, item 2, da Convenção de Mérida retira a eficácia da norma, autorizando, assim, não somente o controle difuso e abstrato de constitucionalidade, como também o controle difuso de convencionalidade.

Sobre o assunto, ensina Mazzuoli (2009, p. 128):

[...].

Como já se falou anteriormente, não basta que a norma de direito doméstico seja compatível apenas com a Constituição Federal, devendo também estar apta para integrar a ordem jurídica internacional

sem violação de qualquer dos seus preceitos. A *contrario sensu*, não basta a norma infraconstitucional ser compatível com a Constituição e incompatível com um tratado ratificado pelo Brasil (seja de direitos humanos, que tem a mesma hierarquia do texto constitucional, seja um tratado comum, cujo *status* é de norma supralegal), pois, nesse caso, operar-se-á de imediato a terminação da *validade* da norma (que, no entanto, continuará *vigente*, por não ter sido expressamente revogada por outro diploma congênera de direito interno).

Sob esse ponto de vista – de que, em geral, os tratados internacionais têm superioridade hierárquica em relação às demais normas de estatura infraconstitucional, quer seja tal superioridade *constitucional*, como no caso dos tratados de direitos humanos, quer *supralegal*, como no caso dos demais tratados, chamados de *comuns* –, é lícito concluir que a produção normativa estatal deve contar não somente com limites *formais* (ou *procedimentais*), senão também com dois limites verticais materiais, quais sejam: *a*) a Constituição e os tratados de direitos humanos alçados ao nível constitucional; e *b*) os tratados internacionais comuns de estatura supralegal. Assim, uma determinada lei interna poderá ser até considerada *vigente* por estar de acordo com o texto constitucional, mas não será *válida* se estiver em desacordo ou com os tratados de direitos humanos (que têm estatura constitucional) ou com os demais tratados dos quais a República Federativa do Brasil é parte (que têm *status* supralegal).

[...].

A falta de compatibilização do direito infraconstitucional com os direitos previstos nos tratados de que o Brasil é parte *invalida* a produção normativa doméstica, fazendo-a cessar de operar no mundo jurídico.

Nesse sentido, consolidou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. *O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.* Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. DECRETO-LEI Nº 911/69. EQUIPAÇÃO DO DEVEDOR-FIDUCIANTE AO DEPOSITÁRIO. PRISÃO CIVIL DO DEVEDOR-FIDUCIANTE EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. A prisão civil do devedor-fiduciante no âmbito do contrato de alienação fiduciária em garantia viola o princípio da proporcionalidade, visto que: *a*) o ordenamento jurídico prevê outros meios processuais-executórios postos à disposição do credor-fiduciário para a garantia do crédito, de forma que a prisão civil, como medida extrema de coerção do devedor inadimplente, não passa no exame da proporcionalidade como proibição de excesso, em sua tríplice configuração: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; e *b*) o Decreto-Lei nº 911/69, ao instituir uma ficção jurídica, equiparando o devedor-fiduciante ao depositário, para todos os efeitos previstos nas leis civis e penais, criou uma figura atípica de depósito, transbordando os limites do conteúdo semântico da expressão “depositário infiel” insculpida no art. 5º, inciso LXVII, da Constituição e, dessa forma, desfigurando o instituto do depósito em sua conformação constitucional, o que perfaz a violação ao princípio da reserva legal proporcional. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO (RE 349703, Relator(a): CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, DJE-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-04 PP-00675).

PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito (RE 466343, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em

03/12/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RTJ VOL-00210-02 PP-00745 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165).

DEPOSITÁRIO INFIEL - PRISÃO. A subscrição pelo Brasil do Pacto de São José da Costa Rica, limitando a prisão civil por dívida ao descumprimento inescusável de prestação alimentícia, implicou a derrogação das normas estritamente legais referentes à prisão do depositário infiel (HC 87585, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, DJe-118 DIVULG 25-06-2009 PUBLIC 26-06-2009 EMENT VOL-02366-02 PP-00237)

Resulta evidente que a suposta revogação parcial do artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 e o estabelecimento de um rol supostamente taxativo de condutas violadoras dos princípios da administração pública, por reduzir, de forma arbitrária, a proteção ao direito fundamental à probidade da administração, já concretizada pela legislação anterior pelo legislador ordinário, além de violarem o conteúdo essencial do direito fundamental à probidade na administração, afrontam o princípio constitucional da proporcionalidade, pela violação à proibição de proteção insuficiente, e constituem flagrante violação à vedação de retrocesso, decorrente do sistema de direitos fundamentais instituído pela CF/88 e da Convenção de Mérida (artigo 65, item 2).

Isso se revela perceptível diante da constatação de que, uma vez compreendido o artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 como rol taxativo de condutas violadoras de princípios da administração pública, excluídas estariam do âmbito de proteção determinado pelo artigo 37, *caput* e seu §4º, da CF/88 graves condutas, como a concussão e a corrupção passiva, as quais caracterizam crime no sistema jurídico brasileiro e constituem modalidades de suborno, previsto no artigo 15 da Convenção de Mérida, além de todas as modalidades tentadas de dano ao erário e enriquecimento ilícito. Ainda, condutas outras violadoras dos direitos humanos, quando praticadas no âmbito da administração pública, tornar-se-iam indiferentes à luz da proteção constitucional do direito à probidade, apesar de não haver dúvida de sua total incompatibilidade com os princípios estampados no artigo 37 da CF/88 e com toda a principiologia do Estado Democrático de Direito, diante, inclusive, dos mandados constituintes de criminalização de tais condutas.

Essa antinomia pode ser superada diante da compreensão da Lei nº 8.429/92 como integrante de um sistema de responsabilização extraído da CF/88 e incorporado, de forma expressa, pela Lei nº 8.429/92 por força do disposto em seu artigo 1º, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 14.230/92, e de todas as disposições que integram a Lei nº 8.429/92, suficientes a conferir uma interpretação ao artigo 11 da Lei nº 8.429/92 compatível com a CF/88, bem como com a Convenção de Mérida.

A Lei nº 14.230/2021, ao alterar a Lei nº 8.429/92, instituiu em seu artigo 1º um “sistema de responsabilização” pela prática de atos de improbidade administrativa. Eis o teor do artigo 1º:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

A menção explícita à instituição de um “sistema de responsabilização” reafirma a intenção constituinte delineada no artigo 37 da CF/88 – já apropriada, embora não explicitamente, pela redação original da Lei nº 8.429/92 – e impõe uma interpretação da Lei nº 8.429/92, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, a partir de uma compreensão sistêmica.

Uma compreensão da Lei nº 8.429/92, a partir da ideia de “sistema”, exige entendê-la em sintonia com as disposições constitucionais que garantem um direito fundamental à probidade na administração e seu correlato dever de probidade, imposto aos agentes públicos, em consonância com a ideia de proteção suficiente; para além disso, requerida uma compreensão da própria Lei nº 8.429/92 como um todo harmônico que, concretizando as disposições constitucionais, permita uma disciplina autointegrativa.

Nesse sentido, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (CANOTILHO, 2003), em conjunto com uma interpretação sistemática das normas infraconstitucionais, em conformidade com o texto constitucional, permite, além de uma compreensão das normas infraconstitucionais como um todo harmônico, inserto num sistema constitucional, uma eficácia ótima das normas constitucionais.

A Lei nº 8.429/92, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/92, traz diversos dispositivos que garantem uma autointegração para o fim de maximizar a proteção conferida pela CF/88 ao direito fundamental à probidade na administração dentro da concepção sistêmica apropriada pela própria lei, em seu artigo 1º.

E é essa compreensão sistêmica que permite afirmar que, apesar das alterações introduzidas no artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/2021, as condutas ali definidas não constituem rol taxativo de comportamentos violadores dos princípios da administração pública.

Estabelece o artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, *caracterizada por uma das seguintes condutas:*

~~I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;~~

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;~~

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;~~

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~IV - negar publicidade aos atos oficiais;~~

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~V - frustrar a licitude de concurso público;~~

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;~~

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

~~IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)~~

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018)~~

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Embora o dispositivo estabeleça que os atos de improbidade administrativa que violam princípios da administração pública se caracterizam por uma das condutas relacionadas nos incisos do *caput* do artigo, os quais, ressalta-se, elencam um diminuto número de condutas que podem ser praticadas no âmbito da administração pública, violadoras do núcleo essencial do direito fundamental à probidade na administração, nos parágrafos do citado artigo 11, estabeleceram-se regras outras que, a partir de uma interpretação calcada no dever de proteção suficiente imposto ao legislador como faceta da proporcionalidade pela CF/88, permitem a conclusão de que as condutas descritas no *caput*, à semelhança dos tipos de improbidade que causam dano ao erário (artigo 10 da Lei nº 8.429/92) e dos tipos de improbidade que causam enriquecimento ilícito (artigo 9º da Lei nº 8.429/92), não constituem um rol taxativo.

Em princípio, cumpre assinalar que a CF/88, ao delinear o conteúdo do direito fundamental à probidade na administração e o sistema de proteção, em seu artigo 37, em conjunto com toda a principiologia que fundamenta o Estado Democrático de Direito, não desejou que o sistema de responsabilização da improbidade administrativa fosse um sistema fechado, mas um sistema estruturado, autointegrativo, capaz de alcançar toda a múltipla e complexa realidade social e administrativa, inoportável em descrições taxativas. E, para tanto, diferenciou esse sistema de proteção daquele que se efetiva no campo penal, de modo explícito, no §4º do artigo 37.

Por outro lado, a própria estrutura normativa do *caput* do artigo 11 não afasta essa interpretação, uma vez que o fato de os atos de improbidade “caracterizarem-se” por uma das condutas descritas nos incisos do artigo 11 não afasta outras tipologias definidas em leis especiais, como expressamente ressalvadas pelo artigo 1º, §1º, e artigo 11, §2º, ambos da Lei nº 8.429/92:

Art. 1º. [...]

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, *ressalvados tipos previstos em leis especiais*. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 11. [...]

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Nesse contexto, especial significado ganha o disposto no §3º do artigo 11:

Art. 11. [...]

§ 3º O enquadramento de conduta funcional *na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas*.

Nota-se que o referido dispositivo não diz que o enquadramento das condutas funcionais descritas no *caput* do artigo 11 exige a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício de função pública, mas que o enquadramento “de” conduta funcional, na “categoria” de que trata o referido artigo, pressupõe a referida demonstração. A categoria a que se refere

o artigo são os atos de improbidade que violam princípios da administração pública, os quais, por determinação da própria lei, não se exaurem na descrição taxativa do *caput* do artigo 11.

Valendo-se da interpretação gramatical, pode-se extrair da disposição que a utilização da preposição “de”, sem a determinação decorrente de sua contração com o artigo “a” ou “as”, atribui uma indeterminação às condutas ali referenciadas, a qual, em conjunto com a menção, também ampla e genérica, à “categoria” dos atos de improbidade que violam princípios da administração pública, permite a conclusão de que a disposição amplia a tipicidade contida no artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92. Essa interpretação compatibiliza-se com a estrutura típico-normativa aberta, estatuída no artigo 9º e no artigo 10 da Lei nº 8.429/92 como corolário do sistema instituído pelo artigo 37 da CF/88, aos quais o disposto no artigo 11 adere para a autointegração do sistema de responsabilização previsto no artigo 1º, *caput*, da Lei nº 8.429/92.

Observa-se, ainda, que a disposição exige para o “enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo” “a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas”.

Essa estrutura normativa somente tem sentido diante de uma estrutura típica aberta, em que a tipicidade é complementada por normas outras constitucionais, legais ou infralegais. Numa estrutura típica fechada, a ilegalidade é ínsita à própria descrição típica e dela decorre, não havendo que falar em indicação de normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

Partindo do pressuposto de que na lei não existem palavras inúteis, a única interpretação que compatibiliza essa disposição com o sistema é a de que, em conjunto com o *caput* do artigo 11, o §3º estabelece uma tipicidade aberta residual para os atos de improbidade que violam princípios da administração pública.

Em complemento, estabelece o §4º do artigo 11 da Lei nº 8.429/92:

Art. 11. [...]

§ 4º *Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Da mesma forma, essa disposição, com aplicação restrita aos tipos descritos no artigo 11, também há de ser interpretada de forma sistêmica. Todos os tipos de improbidade administrativa devem representar lesão relevante ao bem jurídico tutelado e, em princípio, os tipos fechados já trazem em si uma presunção *juris tantum* de lesividade. A referência explícita à necessidade de lesão relevante aos tipos de improbidade administrativa que violam princípios da administração pública evidencia a intenção da lei de delimitar o âmbito de incidência dos tipos abertos instituídos pelo §3º em razão da maior porosidade dos tipos abertos de improbidade administrativa que violam princípios da administração pública.

Todos esses dispositivos, interpretados de forma sistêmica para a integração das normas do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, instituído pelo artigo 37 da CF/88 e pela Lei nº 8.429/92, permitem concluir pela continuidade normativa típica do artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 e da ilicitude daquelas condutas que, violadoras de princípios da administração pública, constituam violação à disposição constitucional, legal ou infralegal, e lesão relevante ao direito fundamental à probidade na Administração.

Essa foi a aguda percepção de Oliveira (2021), que, em artigo publicado no *Estadão*, observou:

[...].

Para todas as hipóteses em que agentes foram responsabilizados ou estão sendo processados por estas condutas ímprobadas, o sistema manteve o que se denomina continuidade normativa típica. A ilicitude destas condutas continua se contrária ao tipo constitucional (artigo 37, §4º), e, bem por esta razão, segue prevista ou acolhida na própria Lei, mesmo após ter sido alterada, apenas que o seu caráter ilícito

foi deslocado de um dispositivo para outro. Este é um fenômeno já muito conhecido no Direito Penal e pouco enfrentado no Direito Administrativo Sancionador, mas, dentro deste e no terreno da improbidade era desconhecido no direito brasileiro, já que revogação de tipos da LIA só ocorreu uma única vez em lei especial (artigo 21, do Estatuto da Metrópole), o que explica a forma apressada da doutrina em recorrer a ideia simplista da abolição criminis em favor de acusados e réus, que podem ser beneficiados pelas mudanças na Lei Geral. Fácil demonstrar que estes comportamentos permanecem no sistema constitucional e autônomo da improbidade, com bases no atual modelo: (i) o art. 1º agasalha todas as ilicitudes que violam a probidade na organização do Estado (na linha do artigo 37, §4º da CF), como forma de patrimônio público e social protegido na Constituição (artigo 129, inciso III, da CF) (ii) a lei consagra a improbidade como sistema normativo, pelo que não tolera contradições internas na sua formulação (art. 1º, caput), sendo que a defesa de que atos ofensivos aos princípios se resumiriam aos incisos arrolados no artigo 11 contraria a própria técnica legislativa, pela qual, nos artigos 9º e 10, não foram afetadas descrições gerais e especiais de atos que importam enriquecimento ilícito e de atos que causam dano ao erário; (iii) o caput dos artigos 9º e 10 possuem inegável capacidade de subsunção de condutas ilícitas, o que inexoravelmente se estende ao caput do artigo 11, vez que caracterizar ilícitos, em nenhuma forma de linguagem (comum ou técnica), possui o significado de restringir ou limitar o objeto, mas apenas indicar condutas específicas proibidas no tipo geral; (iv) o novo parágrafo 1º do artigo 11 confirma e confessa a necessária indeterminação da categoria dos atos ofensivos aos princípios da administração pública (nominadamente indicados, qual sejam a honestidade, legalidade e imparcialidade), quando se refere ao abuso de funções públicas, previsto na Convenção da ONU contra a Corrupção (artigo 19), internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006. (v) a indeterminação é reflexo do incontornável mandamento constitucional de legislar sobre a improbidade administrativa, sendo que, no terreno do DAS, há doutrina pacífica que admite esta forma de tipicidade, que é supostamente inaplicável no Direito Penal. Desde sempre, o artigo 11 exige a regular demonstração a violação ao ordenamento, acrescida de qualificação que evidencia a ofensa ao bem jurídico. (vi) foi reconhecido o vínculo umbilical entre o diploma normativo supralegal da Convenção de Mérida e a Lei de Improbidade, aperfeiçoando-se e atualizando-se a descrição do artigo 11, inciso I, que remontava à Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), com o abuso de funções públicas, faceta de prática de corrupção, internacionalmente reconhecida como tal.

Conforme leciona Sanches Cunha (2018, p. 129) ao analisar a continuidade normativa típica na seara penal, “(...) o princípio da continuidade-típica (...) significa a manutenção do caráter proibido da conduta, porém com o deslocamento do conteúdo criminoso para outro tipo penal. A intenção do legislador, nesse caso, é que a conduta permaneça criminosa”.

A combinação do artigo 11, *caput* e seu §3º, da Lei nº 8.429/92, interpretado à luz do disposto no artigo 37 da CF/88, conduz à conclusão de que as condutas violadoras do dever de legalidade, de honestidade e de imparcialidade que eventualmente, após a Lei nº 14.230/2021, não mais encontrem adequação nos incisos do *caput* do artigo 11 continuam proibidas e, portanto, sujeitas a sancionamento.

Esse foi o entendimento esposado pelo Ministério Público Federal, por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, na Nota Técnica 01/2021 – 5ª CCR:

42. O novo caput do artigo 11 da LIA possui capacidade de subsunção de condutas ilícitas, na medida em que define os princípios da administração pública cuja violação enseja a prática de ato de improbidade administrativa, identificados nos deveres de legalidade, honestidade e imparcialidade, o que se coaduna com o novo artigo 11, parágrafo 3º, inserido pela Lei nº 14.230, pelo qual se faz expressa alusão ao “*enquadramento da conduta funcional na categoria de que trata este artigo*”, exigindo indicação de normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

43. As condutas originalmente previstas nos incisos I, II, IX e X da Lei nº 8.429/1992, revogados pela Lei nº 14.230, não deixaram de ser condutas ímprobas tipificadas em lei, no âmbito do sistema de responsabilidade de improbidade administrativa, considerando que, para as referidas hipóteses, está presente a continuidade normativa típica, encontrando-se todas passíveis de enquadramento como violação dos “*deveres de honestidade, legalidade e imparcialidade*”, em abuso de função pública, conforme o artigo 11, caput e parágrafo 1º da LIA, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

[...]

57. O novo parágrafo 1º do artigo 11 da LIA incorporou no sistema de improbidade administrativa a categoria de abuso de função pública, prevista na Convenção de Mérida.

Ao fim, cumpre tecer breve comentário sobre o disposto no artigo 11, §1º, da Lei nº 8.429/92, que assim estabelece:

Art. 11. [...]

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A primeira observação que se faz é que a remissão explícita à Convenção de Mérida, no texto do referido §1º, transporta para a Lei nº 8.429/92 a tipologia do abuso de função, disciplinado na referida convenção em seu artigo 19, com ampliação da tipologia elencada nos incisos do *caput* do artigo 11, o que reafirma sua natureza não taxativa:

Artigo 19

Abuso de funções

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, *com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.*

Essa disposição guarda semelhança típica com o artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei nº 8.429/92, o qual, revogado pela Lei nº 14.230/2021, definia o abuso de poder. Entretanto, essa tipologia ressurgiu na Lei nº 8.429/92, pelo fenômeno da continuidade normativa típica, pela nova redação do §1º do artigo 11.

Adverte-se, ainda, que essa é única disposição na Convenção de Mérida em que o proveito próprio ou benefício alheio é previsto como especial fim de agir do agente, e não como resultado da conduta que se integra à figura típica, confirmando, assim, a integração à LIA do disposto no artigo 19 da Convenção de Mérida.

Entretanto, alguns tipos fechados descritos nos incisos do artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 já contêm fins específicos a serem alcançados pelo agente, incompatíveis, às vezes, com a finalidade estampada no §1º, o que está a impor uma interpretação sistêmica que retire a antinomia das normas. Nesse ponto, a antinomia pode ser afastada pelo princípio da especialidade a fim de afastar a incidência do especial fim de agir, incorporado aos tipos, por meio de uma norma externa, de caráter geral, ante a existência de finalidades específicas eleitas pelo legislador e inseridas diretamente nos tipos fechados do *caput* do artigo 11.

Quanto à extensão do especial fim de agir contido no §1º, para todos os atos de improbidade definidos na Lei nº 8.429/92, em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei, conforme estabelecido no §2º do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, impõe-se considerar que todos os tipos do artigo 9º, quase todos do artigo 10 da referida lei e uma grande maioria dos tipos de improbidade administrativa descritos em leis especiais contêm como elemento do tipo o proveito próprio ou o benefício alheio.

Entretanto, é preciso pontuar que, embora a Lei nº 8.429/92 seja um instrumento, por excelência, de combate à corrupção, neste não se esgota, uma vez que o dever de probidade na administração pública esculpido no artigo 37 da CF/88 não protege a administração pública

como um fim em si mesma, mas como instrumento da consecução de direitos fundamentais. Por essa razão, existem tipos de improbidade administrativa que constituem violações diretas aos direitos fundamentais, independentemente de caracterizar um ato de corrupção ou que favoreça a corrupção que cause dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

Dessa forma, uma interpretação que privilegie a máxima efetividade de todas as normas do sistema de responsabilização por improbidade administrativa impõe que esse especial fim de agir somente se integre aos tipos constantes da Lei nº 8.429/92, de leis especiais ou outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei naquelas hipóteses em que a conduta típica caracterize abuso de funções, nos termos do disposto no artigo 19 da Convenção de Mérida. Compatibiliza-se, pela interpretação, a novel legislação com a CF/88.

**Abstract:** In a reactive wave against the mechanisms for combating corruption, Law 14.230/2021 introduced profound changes in the LIA and in the entire structured system of accountability for administrative improbity built in 1992, based on the constitutional determination contained in Article 37 of the Federal Constitution of 1988 (CF/88). The article analyzes different types of administrative improbity that constitute direct violations of fundamental rights, regardless of whether they characterize an act of corruption or one that favors corruption, that

causes damage to the public treasury or illicit enrichment. It defends an interpretation of Law 14.230/2021 that favours the maximum effectiveness of all the rules of the system of accountability for administrative misconduct that imposes this special purpose of acting as long as it is integrated with the types contained in Law 8,429/92.

**Keywords:** Corruption. Law of Administrative Improbity. Public administration. Administrative improbity.

## Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 out. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 8.429 de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 13 out. 2021.
- BRASIL. Decreto 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm).
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120)*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 129.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 46, n. 181 jan./mar. 2009, p. 113-139.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Reformar a lei é possível, mas não tem a força de reduzir a tutela da probidade em nosso sistema constitucional democrático. *Estadão*, São Paulo, 04 nov. 2021, Blogs Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo>.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n. 798, 2002, p. 23-50.

---

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

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. A continuidade normativa típica do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 9-21, jan./jun. 2021.

---



# Contratos de gestão e os limites à despesa de pessoal: um posicionamento sobre o Acórdão nº 1.187/2019 – TCU – Plenário

## Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Especialista em Direito Público e Direito Administrativo. Atua como Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**Resumo:** O presente estudo de caso teve por objeto o Acórdão nº 1.187/2019 do Plenário do Tribunal de Contas da União, que informou ao Senado Federal que, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais e a Portaria nº 233/2019 da Secretaria do Tesouro Nacional, a remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo específico foi demonstrar que essa inclusão está amparada no §1º do artigo 18 da citada lei em razão das

semelhanças entre os contratos de gestão e os contratos de terceirização de serviços, principalmente quanto ao aspecto da substituição de servidores e empregados públicos.

**Palavras-chave:** Contratos de gestão. Terceirização de serviços. Gasto com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Sumário:** Introdução – **1** Revisão da jurisprudência – **2** Revisão bibliográfica – **3** Posicionamento crítico fundamentado – Referências

## Introdução

O presente estudo de caso tem por objeto o Acórdão nº 1.187/2019 – TCU – Plenário, proferido no Processo nº TC 023.410/2016-7 do Tribunal de Contas da União, de relatoria do ministro Bruno Dantas, publicado no *Diário Oficial da União* em 11 de junho de 2019, que conheceu e acolheu parcialmente os embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão nº 2.444/2016 – TCU – Plenário.

Através dos embargos de declaração, a Mesa da Câmara dos Deputados questionou se o Acórdão nº 2.444/2016 teria caráter normativo, impondo ao Congresso Nacional que avaliasse a oportunidade e a conveniência de legislar para inserir ou não as despesas com pessoal das organizações sociais no cômputo de apuração do limite fixado no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e firmando a tese de que as despesas com pessoal efetuadas por organizações sociais em condições semelhantes às descritas no art. 18, §1º, da LRF não são contabilizadas naquele limite (TCU) (BRASIL, 2019).

Em resposta, os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 1.187/2019 esclareceram que o Acórdão nº 2.444/2016 não possui caráter normativo nem constitui prejulgamento de tese e declararam nulos seus subitens (9.1.2 a 9.1.5) que continham interpretação dos mencionados dispositivos legais e indicavam a necessidade de que o Congresso Nacional legislasse acerca da matéria (TCU) (BRASIL, 2019).

A ausência de caráter normativo e a nulidade decorreram do tipo de processo no qual o acórdão embargado foi proferido, a Solicitação do Congresso Nacional (art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/1992), que tem por escopo a obtenção de informações sobre fiscalizações do TCU, e não a decisão da Corte de Contas, de caráter normativo, quanto à interpretação de dispositivos legais ou regulamentares.

A embargante aduziu, ainda, que o acórdão embargado não definiu de forma precisa o entendimento do TCU, se a favor ou contrário à contabilização no limite previsto no art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 das despesas com pessoal efetuadas por organizações sociais em condições semelhantes às descritas no art. 18, §1º, da mesma lei, requerendo que o TCU esclarecesse se, mantida a redação vigente da LRF, os subitens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.5 do Acórdão nº 2.444/2016 impedem a mencionada contabilização (TCU) (BRASIL, 2019).

A resposta a esse requerimento restou prejudicada pela declaração de nulidade dos subitens 9.1.2 a 9.1.5 do acórdão embargado, contida no subitem 9.3 do Acórdão nº 1.187/2019 (TCU) (BRASIL, 2019).

Acerca da matéria, entretanto, a Corte de Contas decidiu, no Acórdão nº 1.187/2019:

9.5. integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (TCU) (BRASIL, 2019).

Houve equívoco na redação do citado dispositivo, pois a Portaria nº 233 da Secretaria do Tesouro Nacional não foi editada em 2015, mas, sim, em 2019, publicada no *Diário Oficial da União* em 16 de abril de 2019.

A portaria estabeleceu que, até o final do exercício de 2019, a Secretaria do Tesouro Nacional defina as rotinas e contas contábeis e as classificações orçamentárias para tornar possível o “adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública”; e, até o final do exercício de 2020, os entes da Federação avaliem e adequem os respectivos dispositivos contratuais e procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral do mencionado registro contábil (BRASIL, 2019).

A inserção dessas despesas no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, entretanto, teria início, conforme a portaria, somente a partir do exercício de 2021.

A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 377/2020 prorrogou para o final do exercício de 2020, o final do exercício de 2021 e o exercício de 2022 os prazos de definição das rotinas e contas contábeis, de adequação dos dispositivos contratuais e dos procedimentos de prestação de contas e de cômputo das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil nos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, respectivamente (BRASIL, 2020).

Tais portarias tiveram por escopo viabilizar a operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 9ª e da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovadas pelas Portarias STN nº 389/2018 e nº 286/2019, respectivamente. O item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição estabelece que:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. (...) Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público (BRASIL, 2020, p. 520-521).

Portanto, a Corte de Contas decidiu, no Acórdão nº 1.187/2019 – TCU – Plenário, que a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no cômputo de apuração dos limites de gastos com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com fulcro na portaria e nos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional citados.

Porém, amparada em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992, art. 38, inciso II), absteve-se de fixar interpretação para o §1º do art. 18 da LRF, restando sem resposta a seguinte questão formulada pela embargante: por analogia, as despesas com pessoal efetuadas por organizações sociais em condições semelhantes às descritas no art. 18, §1º, da LRF inserem-se obrigatoriamente no limite previsto no art. 19 da mesma lei (TCU) (BRASIL, 2019)?

Em outras palavras, o item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (10ª edição) encontra amparo no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Essa é a questão que se pretende responder neste estudo, a partir da análise da legislação pátria e da doutrina jurídica e tendo em vista que o Manual de Demonstrativos Fiscais tem caráter obrigatório para todos os entes da Federação, com potencial impacto nos percentuais apurados de despesas com pessoal a partir do exercício de 2022 e, por consequência, nos resultados da gestão fiscal da administração pública como um todo, evidenciando a relevância do tema.

## 1 Revisão da jurisprudência

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923 do Distrito Federal, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme a Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 (incluído pela Lei nº 9.648/98), segundo a qual os setores de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, ciência e tecnologia e meio ambiente configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais o texto constitucional permite a atuação dos particulares por direito próprio, e o Marco Legal das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) inclina-se para a atividade de fomento público no domínio desses serviços sociais (STF) (BRASIL, 2015).

Essa finalidade de fomento, na interpretação conferida pelo STF, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da administração pública para as entidades privadas mediante a celebração de contrato de gestão, que viabiliza o direcionamento da atuação do particular para o interesse público através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação do Poder Público (STF) (BRASIL, 2015). Ou seja, a decisão da ADI nº 1.923 reconheceu a constitucionalidade da celebração de contratos de gestão que tenham por objeto atividades finalísticas da administração pública, nos moldes da Lei nº 9.637/98, aplicável ao Poder Executivo Federal.

Nesse contexto, com o intuito de dispor de elementos para conhecer e deliberar, em especial, sobre repasses de recursos públicos federais para organizações sociais da área da saúde, o Senado Federal encaminhou solicitação de sua Comissão de Assuntos Sociais ao Tribunal de Contas da União (TCU) para que este se pronunciasse acerca da possibilidade de celebração, por entes públicos na área de saúde, de contratos de gestão com organizações sociais e, especialmente, da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Tal solicitação foi objeto do Processo nº TC 023.410/2016-7 no TCU, cujas decisões se consubstanciaram, inicialmente, nos Acórdãos nº 2057/2016 – TCU – Plenário e nº 2.444/2016 – TCU – Plenário.

No primeiro acórdão, a Corte de Contas informou à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que sua jurisprudência consolidada é no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão com organizações sociais e que suas fiscalizações nunca

questionaram a constitucionalidade da contratação pelo Poder Público, por meio de tais instrumentos, de organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde, mencionando, ainda, suas principais orientações sobre a matéria (TCU) (BRASIL, 2016).

No tocante à forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal da Lei Complementar nº 101/2000, no Acórdão nº 2.444/2016, o TCU informou à Comissão não haver, no âmbito de sua jurisprudência, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão financiado com recursos federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e que:

9.1.2. os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados. Embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sociais pode e deve trazer benefícios;

9.1.3. o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e o art. 105 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 (Lei 13.242/2015) exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado; assim, nem todo gasto com terceirização de mão de obra o legislador elegeu para fazer parte do cálculo do limite de despesa com pessoal;

9.1.4. conforme decidido pelo Plenário do TCU no Acórdão 2.057/2016 - TCU - Plenário, é de todo recomendável, especialmente em cenários de retração econômica e de insuficiência de recursos, que o gestor público analise todas as opções postas à disposição pela Constituição e pela legislação vigente, de forma a buscar modelos que vão ao encontro do princípio constitucional da eficiência, sempre tendo como objetivo o interesse público e o atendimento dos direitos dos cidadãos. Embora seja necessário fundamentar a opção pela adoção do modelo de parcerias com organizações sociais, é preciso ter presente que a autonomia do gestor e o livre exercício da opção política do governo democraticamente eleito, nos limites da lei, devem ser levados em consideração no exame pelo órgão de controle, sendo certo que a experiência de outras unidades federativas, bem como estudos e trabalhos que abordem o tema e promovam comparação entre os diversos modelos podem e devem servir de fundamento à decisão do Estado;

9.1.5. não se pode, todavia, olvidar dos riscos que a utilização abusiva desse instrumento pode acarretar ao equilíbrio fiscal do ente federativo. Assim, diante desses riscos e da omissão da LRF, cumpre ao Congresso Nacional sopesá-los com a realidade da assistência à saúde e a necessidade de prestação desses serviços à sociedade e, com base nisso, avaliar a oportunidade e a conveniência de legislar sobre a matéria, de forma a inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000 as despesas com pessoal das organizações sociais; (TCU) (BRASIL, 2016).

Em apertada síntese, os subitens 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão esboçaram o entendimento de que o contrato de gestão possui natureza distinta do contrato de terceirização de mão de obra (acompanhando o entendimento do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923) e que somente este último deve ser considerado no cômputo da despesa de pessoal, com fulcro no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 105 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 da União.

Entretanto, ao apontar a omissão da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às despesas com pessoal das organizações sociais a ser sanada pelo Congresso Nacional, o subitem 9.1.5 não deixou claro se a Corte de Contas entende que tais despesas devam ser inseridas ou não no cômputo de apuração dos gastos com pessoal. Esse aspecto foi o principal questionamento levantado nos embargos de declaração apresentados pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão nº 2.444/2016, cuja decisão consiste no objeto do presente estudo de caso.

## 2 Revisão bibliográfica

O item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional trata das despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta (BRASIL, 2020). Entende-se por serviço público “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 333). São finalísticos os serviços que correspondem às competências e deveres atribuídos à União, estados e municípios e aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário pelo texto constitucional, bem como às finalidades para as quais foram criadas as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A contratação indireta a que se refere o item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais corresponde ao chamado *contracting out*: “Forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços” (DI PIETRO, 2012, p. 6). Em caráter exemplificativo, o manual menciona a contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais e formas assemelhadas.

O termo “organização da sociedade civil” foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.019/2014. Segundo Moro (2016, p. 26):

É importante compreender que Organização da Sociedade Civil não é uma nova qualificação atribuída à entidade. Também não se trata de uma certificação. O legislador optou por chamar todas as entidades sem fins lucrativos (associações e fundações) de Organização da Sociedade Civil e estendeu o conceito às cooperativas e às organizações religiosas.

São alcançados, pelo item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais, todos os instrumentos jurídicos firmados com entidades sem fins lucrativos nos quais estas “administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público”.

Assim, os contratos de gestão firmados com organizações da sociedade civil (pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos), qualificadas como organizações sociais, que se enquadrarem em uma ou em ambas dessas situações terão suas despesas com pessoal incluídas no montante considerado apuração do atendimento, pelo ente da Federação contratante, ao limite de gasto com pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O citado item 04.01.02.01 (3) apresenta como fundamento para essa inclusão o §1º do art. 18 da LRF, que possui a seguinte redação: “Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”. Para Bruno (2011, p. 187), o sentido da expressão “contratos de terceirização de mão de obra”:

Aparentemente objetiva alcançar as contratações de empresas e pessoas jurídicas de qualquer natureza, que tenham por finalidade básica o fornecimento de mão-de-obra, entendendo-se aqui as empresas prestadoras de serviço de vigilância, varrição, limpeza de prédios públicos, prestação de serviços burocráticos auxiliares, cooperativas de prestação de serviços de qualquer natureza, entre outras.

Trata-se da terceirização descrita pelo art. 2º da Lei nº 6.019/1974 e pelo art. 31, §3º, da Lei nº 8.212/1991, respectivamente: o trabalho prestado por pessoas físicas contratadas por uma empresa de trabalho temporário que as coloca à disposição de uma empresa tomadora de

serviços e a colocação à disposição do contratante de segurados (da Previdência Social) que realizam serviços contínuos, relacionados ou não com a atividade-fim da empresa.

Segundo Di Pietro (2012, p. 223), no âmbito da administração pública direta e indireta, essa terceirização contraria a regra constitucional do concurso público, e contratos dessa natureza “têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços técnicos especializados, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade”. Ou seja, buscam guarida na contratação de serviços prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.666/1993.

Visando coibir a utilização desses contratos para a substituição de servidores e empregados públicos, o legislador fez inserir a necessidade de se contabilizarem as respectivas despesas no cômputo das despesas de pessoal do ente público contratante, nos moldes do §1º do art. 18 da LRF (BRUNO, 2011, p. 183).

Os contratos de gestão, por sua vez, consistem em “modalidade de ajuste a ser celebrado com instituições não governamentais passíveis de serem qualificadas como organizações sociais, para fins de *prestação de serviço público* ou atividades de interesse público”, no qual “fixam-se as metas a serem cumpridas pela entidade e, em troca, o Poder Público auxilia de diversas formas, quer cedendo bens públicos, quer transferindo recursos orçamentários, quer cedendo servidores públicos” (DI PIETRO, 2012, p. 271-273; grifos nossos).

Para Justen Filho (2010, p. 39), contratos de gestão são contratos organizacionais ou associativos nos quais as partes não têm interesses contrapostos, mas que podem comportar inúmeras figuras jurídicas, ou seja, “poderá dar-se uma forma de convênio, mas nada impede que se reconheça uma existência de um contrato”. Segundo Meirelles (1999, p. 105; grifos nossos):

As *organizações sociais* são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, assim qualificadas pelo Poder Executivo, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (Lei 9.637, de 15.5.1998). O Poder Público pode efetuar com essas entidades *contratos de prestação de serviços*, sem licitação, para o desenvolvimento de atividades que estejam previstas no contrato de gestão, dentro do espírito da formação de parcerias entre o setor público e o privado, visando à realização das finalidades das organizações sociais.

A ausência de licitação mencionada pelo autor se refere à possibilidade de dispensa de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais para atividades contempladas no contrato de gestão, prevista no inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Justen Filho (2010) ensina que, embora desempenhem funções de interesse supraindividual (dirigidas ao ensino, à cultura e à saúde, por exemplo), as atividades das organizações sociais são regidas pelo direito privado e, inclusive, os contratos por elas praticados regulam-se pelo direito privado. Assim, as organizações sociais devem observar o Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) na contratação de seu pessoal, mas podem, também, utilizar-se de mão de obra terceirizada nos moldes do art. 2º da Lei nº 6.019/1974.

Embora o subitem 9.1.2 do Acórdão nº 2.444/2016 – TCU – Plenário tenha sido posteriormente declarado nulo, trouxe a informação de que contratos de gestão têm sido firmados apenas para que organizações sociais sirvam de intermediárias de mão de obra (TCU) (BRASIL, 2016), o que os coloca na mesma posição dos contratos de prestação de serviços, de conferir aparência de legalidade à contratação de pessoal pela administração pública através de pessoa jurídica interposta.

O item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais, entretanto, não pressupõe, necessariamente, que os instrumentos firmados com organizações da sociedade civil tenham

sido utilizados como artifício, ou seja, que correspondam, em sua essência, a contratos de terceirização de mão de obra.

Segundo o Manual, o enquadramento das despesas com pessoal dessas entidades no §1º do art. 18 tem o intuito de evitar que a parcela de receitas que a Lei de Responsabilidade Fiscal pretende que seja direcionada a outras ações fique comprometida com despesas de pessoal decorrentes da terceirização de serviços e da execução indireta de serviços (concernentes à atividade-fim do ente público) por cooperativas, consórcios públicos, organizações da sociedade civil, empresas individuais ou outras formas assemelhadas (BRASIL, 2020).

Ou seja, ao fixar no artigo 19 os percentuais máximos de gasto com pessoal em 50% para a União e em 60% para estados e municípios, a LRF teria o objetivo de que, inversa e respectivamente, os percentuais de 50% e 40% da receita corrente líquida fossem destinados às demais despesas necessárias ao funcionamento e desses entes públicos, tais como utilidades públicas, materiais de consumo, cumprimento de obrigações de curto e longo prazo junto a credores e investimentos em obras e outros bens permanentes.

Especificamente quanto aos contratos de gestão, segundo Vasconcelos Filho (2019), é intuitivo perceber que boa parte dos recursos públicos transferidos para as organizações sociais é utilizada para o pagamento de despesas com pessoal e, como essas transferências não são computadas como despesas de pessoal, estados e municípios se utilizam cada vez mais desse modelo para ampliar a margem de expansão das despesas, comprometendo a parcela do orçamento que deveria estar disponível para custeio e investimentos e colocando em risco sua própria saúde financeira.

O autor é favorável ao preceituado no item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aduzindo que:

É quase certo que os Estados questionarão a nova orientação trazida pela STN, sob o argumento de que esse tipo de despesa não é expressamente referido no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A esse questionamento deve-se responder que a STN buscou apenas atualizar a definição contida no art. 18, de modo que abrangesse institutos que não existiam ou eram utilizados de forma muito incipiente na época da edição da LRF.

Se essas despesas não forem computadas, o teto estabelecido pela LRF pode se tornar inócuo. Sempre que estiverem próximos de atingir os limites do art. 19, os entes da Federação poderão celebrar novos contratos de gestão, transferindo mais serviços públicos para organizações sociais e reduzindo, de forma artificial, o comprometimento de sua receita corrente líquida com o pagamento de despesas com pessoal (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 46).

De outro lado, Oliveira (2019) expõe possíveis implicações da adoção dessa nova orientação da STN, dentre elas: o impacto na gestão fiscal dos entes federados que tenham adotado os contratos de gestão, pois poderão ultrapassar os limites de gasto com pessoal da LRF e ter de reduzir a prestação do serviço, em prejuízo à população; a imposição de limites às despesas de pessoas das organizações sociais, deturpando o elemento principal desses contratos, qual seja, o atingimento de metas de qualidade e desempenho; e a necessidade de se definirem critérios para aferir quais organizações sociais dependem exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos públicos, como prevê o Manual. Para a autora:

Fica claro, com isso, que as novas diretrizes fixadas trazem mais dúvidas do que soluções. Parece-nos que, na tentativa de frear a indevida utilização dos contratos de gestão, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas da União acabaram por gerar uma situação de evidente insegurança jurídica e gerencial.

A resposta parece estar numa melhor compreensão do modelo, com mecanismos de freio a eventuais abusos, e melhoria na fiscalização, demonstrando aos órgãos de controle que não se pretende, ao firmar

a parceria, uma mera burla à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim garantir uma melhor prestação do serviços públicos correlato (OLIVEIRA, 2019, p. 20).

Sintetizados os principais conceitos concernentes ao item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como argumentos favoráveis e contrários à orientação nele contida, a seção seguinte se dedica a expor os fundamentos de nossa posição em relação à sua compatibilidade com o §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3 Posicionamento crítico fundamentado

O §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que sejam contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” dos entes da Federação os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos para que sejam incluídos na despesa total considerada na verificação do atendimento ao art. 19 da mesma lei.

Os contratos de terceirização de mão de obra, ou seja, aqueles que têm por objeto a simples contratação de pessoal por intermédio de empresa interposta, não podem ser firmados pela administração pública, em razão da regra constitucional do concurso público. Por essa razão, o art. 7º, inciso II, do Decreto nº 9.507/2018 veda a inclusão de disposições, em editais de licitações, que permitam a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra.

Porém, o presente estudo se dedica a outros tipos de contratos: os contratos de prestação de serviços regidos pela Lei nº 8.666/93 e os contratos de gestão firmados com organizações sociais. Isso porque, tanto no julgamento da ADI nº 1.923 quanto no Acórdão nº 2.444/2016 – TCU – Plenário, a diferenciação entre essas duas modalidades foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União para declarar a constitucionalidade da execução indireta de atividades finalísticas da administração pública através de contratos de gestão, nos dois casos, e a não inclusão das despesas de pessoal das organizações sociais no cômputo das despesas com pessoal do ente contratante, no segundo caso.

Assim, os argumentos apresentados neste estudo partem, também, da comparação entre essas duas modalidades para demonstrar a legalidade do enquadramento de suas despesas de pessoal no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em primeiro lugar, os contratos firmados com instituições de fins lucrativos (em geral, precedidos de licitação) que têm por objeto a prestação de serviços somente podem envolver atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às atividades finalísticas do ente contratante, como, por exemplo, a vigilância, varrição, limpeza de prédios públicos e serviços burocráticos auxiliares.

Tais contratos são regidos, em âmbito federal, pelo citado Decreto nº 9.507/2018, e seu enquadramento no §1º do art. 18 da LRF deve observar a orientação contida no item 04.01.02.01 (2) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, qual seja: a contabilização das suas despesas relativas à mão de obra quando empregada em atividade-fim do ente contratante ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo seu plano de cargos e salários do quadro de pessoal (BRASIL, 2020).

Já os contratos de gestão firmados com instituições sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais podem ter por objeto atividades finalísticas da administração pública, conforme autoriza o art. 1º da Lei nº 9.637/1998. Ou seja, os funcionários de organizações sociais em contratos de gestão que envolvam atividades finalísticas estarão atuando em substituição a servidores e empregados públicos.

Sob o aspecto da natureza do objeto, portanto, os contratos de terceirização de serviços têm menor probabilidade de promover a substituição de servidores e empregados públicos do

que os contratos de gestão com organizações sociais, pois é esperado que o quadro de pessoal do ente público possua necessariamente cargos afetos às suas atividades finalísticas, e não necessariamente possua cargos destinados a todas as atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias.

Além disso, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 2º, dispõe que:

Parágrafo único - Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um *acordo de vontades* para a formação de vínculo e a *estipulação de obrigações recíprocas*, seja qual for a denominação utilizada. (Grifos nossos)

Essa definição *lato sensu* de contrato em nenhuma medida se mostra incompatível com o modelo trazido pelo art. 6º da Lei nº 9.637/1998, a saber: “O contrato de gestão, elaborado *de comum acordo* entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e *obrigações do Poder Público e da organização social*”.

No mesmo sentido, Mello (2002, p. 211) entende que os contratos de gestão seriam, em princípio, pura e simplesmente contratos administrativos, pois neles haveria “um relacionamento de natureza contratual entre o Poder Público e um outro sujeito encartado no universo privado” e que todo questionamento cabível não diz respeito à sua viabilidade, mas às particularidades de disciplina que lhes foram dadas.

Assim, embora acertadamente jurisprudência e doutrina apontem a distinção entre o contrato com entidades de fins lucrativos e o contrato com organizações sociais, com base principalmente no caráter de fomento e de colaboração entre as partes deste último, a possibilidade de enquadramento de ambos no §1º do art. 18 da LRF se dá pelo que têm em comum: consistem em acordos de vontade entre entes públicos e instituições privadas que possibilitam a substituição de servidores e empregados públicos através da prestação de serviços.

Nesse sentido, nem mesmo o fato de o fornecimento de pessoal não constituir o objeto principal do contrato de gestão, que visa primordialmente ao cumprimento de metas e de resultados, implica em distinção entre o enquadramento desse modelo e o dos contratos com instituições de fins lucrativos no §1º do art. 18 da LRF, pois nestes também o objeto principal é a obtenção de determinada utilidade de interesse para a administração, conforme previsto no art. 6, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Em ambas as modalidades, inclusive, haverá outras despesas a serem custeadas por recursos públicos discriminadas na proposta vencedora da licitação ou no programa de trabalho da organização social, conforme o caso, ou seja, os custos com pessoal não corresponderão ao valor total do contrato com entidade de fins lucrativos, tampouco do contrato de gestão. Do teor dos itens 04.01.02.01 (2) e 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, depreende-se que somente a parcela referente à mão de obra, de ambas as modalidades contratuais, deverá ser contabilizada como “outras despesas de pessoal”.

Além disso, a administração pública mantém com os funcionários das instituições privadas contratadas (com ou sem fins lucrativos) relação que guarda certo grau de semelhança com aquela que se dá entre a empresa tomadora de serviços e os empregados da empresa de trabalho temporário, regida pela Lei nº 6.019/1974.

Não por outra razão, o art. 71 da Lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho disciplinam as possibilidades de responsabilização da administração pública em relação a esses funcionários, nos âmbitos trabalhista e previdenciário, nos casos de contratos com instituições de fins lucrativos.

Em seu turno, a Lei nº 9.637/1998 e o Decreto nº 9.190/2017 exigem que o contrato de gestão estipule limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da organização social e disponha

sobre limite prudencial de despesas com pessoal em relação ao valor total de recursos do contrato. Não fosse pela substituição de servidores e empregados públicos, porquanto com possibilidade de impacto nos resultados fiscais do ente contratante, não seria necessário tais previsões legais, que permitem certo grau de ingerência da administração pública nas políticas de gerenciamento de recursos humanos das organizações sociais.

Por fim, no caso de instituições privadas de fins lucrativos e organizações sociais terceirizarem mão de obra, nos moldes do art. 2º da Lei nº 6.019/1974 e art. 31, §3º, da Lei nº 8.212/1991, para a execução de contratos firmados com a administração pública, haveria, na prática, a substituição de servidores e empregados públicos por contratos de terceirização de mão de obra, vedada explicitamente pelo §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelos argumentos expostos, retoma-se o questionamento objeto do presente estudo para, em seguida, propor-se uma resposta.

Por analogia, as despesas com pessoal efetuadas por organizações sociais em condições semelhantes às descritas no art. 18, §1º, da LRF inserem-se obrigatoriamente no limite previsto no art. 19 da mesma lei?

A resposta é positiva, ou seja, os contratos de gestão equiparam-se à terceirização para fins de enquadramento das respectivas despesas de mão de obra no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque:

- a) enquanto contratos com instituições de fins lucrativos somente implicam em substituição de servidores e empregados públicos quando compreendem atividades finalísticas do ente contratante ou correspondem a funções inerentes aos cargos de seu quadro de pessoal, os contratos de gestão em regra compreendem tais atividades e frequentemente corresponderão a tais funções, promovendo a mencionada substituição;
- b) o fornecimento de mão de obra não é o objeto principal do contrato de prestação de serviços nem do contrato de gestão. Ambos consistem em acordos de vontade entre as partes visando a resultados estabelecidos pela administração pública, e ambos possibilitam a substituição de pessoal próprio do ente contratante através da prestação de serviços públicos;
- c) tanto nos contratos de prestação de serviços quanto nos contratos de gestão, a administração pública se coloca, em relação aos funcionários das contratadas, em posição semelhante à de empresa tomadora de serviços, com desdobramentos previstos no art. 71 da Lei nº 8.666/93 e Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho e precauções previstas na Lei nº 9.637/1998 e no Decreto nº 9.190/2017.

O item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (10ª edição), portanto, está amparado, por analogia, no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não porque os contratos de gestão possuam a mesma natureza da terceirização de mão de obra, vedada pelo inciso II do art. 37 da Constituição Federal, mas, sim, porque em nada diferem dos contratos de prestação de serviços no que diz respeito à substituição de servidores e empregados públicos que o dispositivo da LRF busca alcançar.

**Abstract:** The object of this case study was Judgment number 1187/2019 of the Plenary of the Federal Court of Accounts, which informed the Federal Senate that, according to the National Treasury Secretariat's Fiscal Statements Manual and Ordinance number 233/2019, the remuneration of the Social Organizations' staff engaged in the core activity of the public institution must be included in the total amount considered in the verification of the constraints on personnel expenses imposed by Fiscal

Responsibility Law. The specific aim of this study was to demonstrate that such inclusion has a legal basis in the first paragraph of article 18 of that Law, due to the similarities between performance agreements and outsourcing services contracts, mainly when it comes to the substitution of public agents and public employees.

**Keywords:** Management contracts. Outsourcing of services. Personnel expenditure. Fiscal Responsibility Law.

## Referências

- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019. Estabelece regra transitória em razão da necessidade de definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 73, 16 abr. 2019.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020. Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 130, 9 jul. 2020.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2020. 685 p.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923. Administrativo. Terceiro setor. Marco legal das organizações sociais. Lei nº 9.637/98 e nova redação, conferida pela Lei nº 9.648/98, ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93. Moldura constitucional da intervenção do estado no domínio econômico e social. Serviços públicos sociais. [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 16 abr. 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 254, 16 dez. 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2.057/2016. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Min. Bruno Dantas, 10 ago. 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 160, 19 ago. 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2.444/2016. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Min. Bruno Dantas, 21 set. 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 189, 30 set. 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 1.187/2019. Embargos de declaração. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Min. Bruno Dantas, 22 maio 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 111, 11 jun. 2019.
- BRUNO, Reinaldo Moreira. *Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal*. Curitiba: Juruá, 2011. 299 p.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015. 1.311 p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2012. 465 p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999. 448 p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. 918 p.
- MORO, Rosângela Wolff. *Regime jurídico das parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública*: Lei nº 13.019/14. São Paulo: Matrix, 2016. 160 p.
- OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de. *A contabilização dos gastos com pessoal nos contratos de gestão dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal*: considerações e possíveis implicações. Artigo (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. 21 f.
- VASCONCELOS FILHO, José Aécio. *Controle dos gastos públicos no Brasil após a EC 95/2016*: reflexões sobre a constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019. 144 f.

---

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

GIROTO, Maira Coutinho Ferreira. Contratos de gestão e os limites à despesa de pessoal: um posicionamento sobre o Acórdão nº 1.187/2019 – TCU – Plenário. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 23-33, jan./jun. 2021.

---



# A competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas

## Ismar dos Santos Viana

Mestre em Direito. Especialista em Direito Administrativo. Especialista em “Combate à corrupção: prevenção e repressão aos desvios de recursos públicos”. Especialista em Direito Educacional. Membro-Fundador do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo, Cidadania e Concretização de Políticas Públicas, da Universidade Federal de Sergipe. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro. Auditor de Controle Externo. Advogado. Professor da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e de Pós-Graduação da Escola Judicial do Estado de Sergipe.

## Fabício Motta

Doutor em Direito do Estado (USP). Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP-UFG). Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). Membro Nato do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

**Resumo:** O artigo discute a natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir do voto proferido pelo ministro do STF Alexandre de Moraes que abriu a divergência quanto a medidas de responsabilização-reparação e de responsabilização-sanção. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE nº 1.003.433-RJ (Tema 642 de Repercussão Geral), aprovou a tese no sentido de que o “município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por tribunal de contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”. A aplicação de multas é uma condição de efetividade do exercício do controle externo da administração pública e figura como

meio indispensável à aferição da correta e confiável quantificação de benefícios gerados com a estrutura estatal controladora, cuja manutenção cabe ao cidadão, real titular do poder e razão de existir desse aparato.

**Palavras-chave:** Multas. Tribunal de Contas. Execução. Controle externo. Administração pública.

**Sumário:** Introdução – **1** Uma leitura do voto do ministro Alexandre de Moraes – **2** A natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir de uma leitura da CRFB/88 – **3** Da ausência de estruturação de procuradorias nos 5.568 municípios e dois municípios equivalentes – Conclusão – Referências

## Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE nº 1.003.433-RJ (Tema 642 de Repercussão Geral), aprovou a tese no sentido de que o “município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por tribunal de contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”.

Em meio às discussões que antecederam à publicação do acórdão, entendimentos díspares sobre o alcance do julgado foram postos ao confronto, dividindo opiniões em torno da natureza da multa a ser exclusivamente executada pelos entes lesados.

Como se sabe, interpretações equivocadas das competências dos tribunais de contas e tentativas de estender o alcance de julgados do STF – quando consagram entendimento restritivo ao exercício das funções de controle externo – não são novidade,<sup>1</sup> razão por que se faz necessária a análise do julgado, com vistas a contribuir com o debate e, por via de consequência, buscar conferir o entendimento que se conforme às competências constitucionais e legais outorgadas aos tribunais de contas para fins de exercício do controle externo da administração pública brasileira.

<sup>1</sup> Em parecer enviado ao Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministério Público Federal (MPF) opinou pelo provimento do agravo e do recurso extraordinário do ex-prefeito de Couto de Magalhães de Minas (MG) Joaquim Antonio Guimarães Freitas. Após ter o pedido negado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), a defesa do político interpôs agravo em recurso extraordinário junto ao STF. A manifestação é assinada pelo subprocurador-geral da República Wagner Natal, que enfatiza não ser de competência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais aplicar multa, somente emitir parecer opinativo, e que o julgamento das contas cabe à Câmara Municipal. O MPF manifestou-se contra aplicação de multa ao ex-prefeito pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais. O órgão afirma que não é competência do Tribunal de Contas estadual multar chefe do Executivo local; função é da Câmara Municipal (PGR, 2021).

Esta análise, contudo, não pode passar ao largo da forma como os municípios têm estruturado as suas procuradorias, assim como não pode desprezar entendimentos consolidados do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça cujos conteúdos guardem relação com a proteção ao erário, abrangendo, por exemplo, aspectos intimamente ligados à prescrição e à execução de débitos decorrentes da malversação de recursos públicos.

Isso porque a execução dos débitos e das multas integra o ciclo de proteção ao erário, constituindo, em última análise, condição de efetividade do exercício do controle externo da administração pública, figurando, pois, como meio indispensável à aferição da correta e confiável quantificação de benefícios gerados com a estrutura estatal controladora, cuja manutenção cabe ao cidadão, real titular do poder e razão de existir desse aparato.

Passada a perplexidade inicial, a compreensão do sentido e alcance do entendimento da corte demanda, antes de tudo, distinguir as naturezas das multas aplicadas pelos tribunais de contas. Trata-se de pressuposto necessário para definir, de acordo com as competências constitucionais e com o teor do julgado, em qual situação a competência para cobrança será do ente municipal.

Esse percurso deve ter início a partir do voto proferido pelo ministro Alexandre de Moraes que abriu a divergência, notadamente porque medidas de *responsabilização-reparação* e de *responsabilização-sanção* (grifo nosso) têm fundamentos e objetivos distintos, embora extraíveis do mesmo dispositivo constitucional (artigo 71, VIII).<sup>2</sup>

## 1 Uma leitura do voto do ministro Alexandre de Moraes

Do julgado em comento, é possível perceber que o objeto de discussão do RE nº 1.003.433-RJ versa sobre título executivo formado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, enquadrando-se, então, como *multa-coerção*, vez que aplicada em razão da ausência de envio dos dados mensais do Fundo Municipal de Saúde de Cordeiro ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) do TCE-RJ, não tendo decorrido, então, de dano ao erário sofrido pela municipalidade a ser ressarcido.

Na ocasião, o RE nº 223.037/SE foi invocado para sustentar que o ente a que se encontra vinculado o Tribunal de Contas (que é, no caso examinado pelo STF, o estado do Rio de Janeiro) não seria legitimado para cobrar multas aplicadas contra agentes públicos municipais. Porém, a bem da verdade, referido precedente não se aplica ao caso, pois não trata nem de multa-coerção, nem de multa-sanção, conforme esclareceu o ministro Campbell Marques, no REsp nº 1.181.122-RS AgReg:

Muito embora não tenha se referido expressamente às procuradorias municipais, extrai-se que, nos casos de imputação de débito/ressarcimento ao erário, o crédito é titularizado pelo ente público cujo patrimônio fora atingido, devendo ser cobrado pelo respectivo representante judicial, ou seja, a Advocacia-Geral da União, se o patrimônio atingido for da União, a Advocacia-Geral da União/Procuradoria-Geral Federal, nos casos de patrimônio das autarquias ou fundações públicas federais, e assim por diante em relação aos entes estaduais e municipais. Isso não significa, por certo, que o mesmo tratamento deve ser conferido às multas, cuja origem é totalmente diversa (STF, 2015).

Reputa-se relevante registrar que o ministro Alexandre Moraes alicerça a sua linha de entendimento em conclusão a que chegou o ministro Dias Toffoli, no RE nº 525.663 AgR, cuja ementa transcreve que o Tribunal Pleno do STF, no julgamento do RE nº 223.037/SE, relator o

<sup>2</sup> Artigo 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário". Convém relembrar que as normas constitucionais relativas ao TCU são aplicáveis, por imperativo constitucional, aos demais Tribunais (artigo 75).

ministro Maurício Corrêa, assentou que “somente o ente da Administração Pública prejudicado possui legitimidade para executar títulos executivos extrajudiciais cujos débitos hajam sido imputados por Cortes de Contas no desempenho de seu mister constitucional”.

Vê-se, então, a partir de uma simples leitura da ementa, que a execução do título extrajudicial de que trata o voto que abriu divergência se encontra atrelada às situações em que os tribunais de contas tenham imputado em débito o ente, que, nesses casos, passa a ser legitimado para executar o título, do que resulta possível concluir que a razão de decidir não contemplou as multas que não decorram de imputações em débito (prejuízo quantificável ao erário).

## 2 A natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir de uma leitura da CRFB/88

O Texto Constitucional é claro ao dispor que a ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas ensejarão a aplicação de sanções previstas em lei – as *multas-sanção* –, ao mesmo tempo em que existe a possibilidade de estabelecimento de multa proporcional ao dano causado ao erário – *multa-ressarcitória*. Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) (Lei nº 8.443/92), são exemplos de multas-sanção as previstas no artigo 58, I, II e III, ao passo que a multa-ressarcitória encontra disciplina no artigo 57.

Assim, a *multa-sanção* decorre do julgamento de contas irregulares, procedência de representações ou denúncias, apurações de irregularidades em auditorias, por exemplo, estando atrelada à responsabilização-sanção de agentes que cometem *infração administrativa* sob a jurisdição da esfera controladora.

Por sua vez, a *multa-ressarcitória* de que trata a parte final do inciso VIII do artigo 71 da CF decorre de uma *responsabilização-reparação* (grifo nosso) ligada à existência de dano ao erário. Noutro dizer, referida multa tem a mesma natureza reparatória do principal, que é o dano ao erário quantificado a ser ressarcido, e supõe a existência desse (vide artigo 92 do Código Civil). Diferentemente da anterior, como se percebe, a multa-ressarcitória é acessória da imputação de débito decorrente de dano.

Há, ainda, a intitulada *multa-coerção*, que tem a sua razão de existir vinculada à necessidade de se conferir eficácia à atuação da Corte de Contas, bem jurídico por ela tutelado, estando atrelada, pois, à responsabilização-sanção de agentes públicos que criem embaraço ao exercício das fiscalizações, descumprem diligências, negam o acesso a informações e documentos, e negligenciam o envio periódico de dados da gestão e a publicação de demonstrativos obrigatórios.

Assim, distinguir as naturezas das multas é essencial para corretamente compreender o alcance do julgamento do STF sob estudo. Elucidativas são as lições de Fábio Medina Osório (2020, p. 124), para quem “as medidas de responsabilidade por incumprimento de deveres de gestão normalmente no setor público nem sempre podem ser confundidas com sanções administrativas. Tais medidas traduzem efeitos afilativos e não se confundem com as medidas coativas, ressarcitórias ou de coerção”.<sup>3</sup>

Definidas essas balizas, importa-nos questionar: quem suporta o ônus com recursos materiais e humanos despendidos para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre o ente municipal? A partir da relação custo-benefício do controle, é possível afirmar que há comprometimento da capacidade fiscalizatória quando a máquina estatal controladora é movida a agir?

Se levarmos em conta o modelo de controle da administração pública traçado pela CRFB/88, não teremos dúvidas de que quem arca com a estruturação jurídico-financeira do aparato estatal controlador e com as tradicionais fiscalizações é o ente a que se encontra vinculado o Tribunal

<sup>3</sup> Sobre poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas, confira em Luciano Ferraz (2002).

de Contas, mesmo a jurisdição controladora abrangendo outro ente federado. Ora, sendo a multa-coerção e a multa-sanção essencialmente ligadas à responsabilização-sanção e sem natureza acessória (de acompanhar o principal), conclui-se que se prestam também a contribuir com recursos para o ente que suporta essa prestação controladora, colaborando indiretamente para o financiamento da própria função de controle.

Não por outra razão, a criação de fundos específicos vincula as receitas dessas multas a atividades finalísticas de controle externo, mirando no contínuo e permanente aprimoramento das auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização por parte dos tribunais de contas. Abrange, inclusive, investimentos em recursos de tecnologia da informação, de modo a permitir a ampliação de meios de obtenção de dados e evidências pelos auditores de controle externo nas investigações/apurações, robustecendo a atuação do controle e as decisões do tribunal pelo colegiado julgador. Não se trata de qualquer novidade ou exclusividade dos tribunais de contas: a existência de fundos especiais com recursos destinados para aperfeiçoamento de atividades institucionais de fiscalização é comum no Ministério Público, em todas as esferas.

Fazendo um paralelo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2020, na Lei nº 8.429, de 1992, é possível perceber que a lógica jurídica adotada guarda direta similitude com a distinção entre as naturezas das multas no âmbito dos tribunais de contas.

Isso se extrai de uma leitura dos artigos 17 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa reformada. É que o artigo 17 dispõe que a ação para aplicação das sanções será proposta pelo Ministério Público<sup>4</sup> – em cujo rol se inclui a multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, de que trata o inciso III do art. 12.<sup>5</sup>

Diferentemente, o art. 18, ao dispor que a sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilícitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, condiciona em seu §1º que o cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público caberá à pessoa jurídica prejudicada.

A propositura da ação caberá ao Ministério Público, conforme disposto no §2º do aludido artigo, somente quando a pessoa jurídica prejudicada se mantiver inerte, deixando de adotar, no prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado, as providências a que se refere o §1º do mesmo artigo.<sup>6</sup>

Essa distinção feita pelo legislador serve como reforço ao entendimento de que, em se tratando de medidas ressarcitórias, a legitimidade originária para o ajuizamento de ações de ressarcimento deve ser outorgada à pessoa jurídica prejudicada, em sintonia, inclusive, com o entendimento consolidado na Tese 642, que, a despeito de tratar especificamente de multas aplicadas pelos tribunais de contas em razão de dano ao erário (prejuízo financeiramente

<sup>4</sup> Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

<sup>5</sup> Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

<sup>6</sup> Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) § 1º Se houver necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo no prazo de 6 (seis) meses, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.

quantificável), serve como vetor de interpretação para distinção entre aplicação de sanções e medidas ressarcitórias.

### 3 Da ausência de estruturação de procuradorias nos 5.568 municípios e dois municípios equivalentes

Interconectando a discussão com a capacidade operacional dos municípios prejudicados, que deverão promover as ações de cobrança, nos termos do Tema 642, necessário se faz perquirir acerca do número de municípios dotados de procuradorias próprias, regularmente estruturadas e preparadas para adotar as providências necessárias ao ingresso tempestivo das ações de ressarcimento.

Referimo-nos ao ingresso tempestivo, tendo em vista que o próprio STF, no julgamento do RE nº 636.886, que gerou o Tema 899, consolidou entendimento no sentido de “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Ora, será que as cidades brasileiras estão devidamente dotadas de procuradorias com estrutura capaz de promover as ações de ressarcimento decorrentes de imputações em débito e as respectivas multas-ressarcitórias?

Conforme diagnóstico elaborado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) a partir de dados coletados entre os meses de abril a dezembro de 2016, 3.677 cidades brasileiras, ou seja, 66% de um total de 5.570, não têm procuradores municipais concursados, realidade que é ainda mais preocupante na região Norte do Brasil, onde 84% das cidades não têm procurador concursado (GRILLO, 2017).

No que tange à estruturação, o diagnóstico concluiu que 75% das procuradorias municipais não possuem lei orgânica, por exemplo, afora a disparidade remuneratória quando feito comparativo com outras carreiras do serviço público dotadas de grau de complexidade e responsabilidade de atribuições similares.

Essa precariedade pavimenta caminho para que a vontade do governante de plantão exerça relevante influência nas tomadas de decisão quanto ao ingresso (ou não) das ações tendentes a executar os títulos formados a partir dos processos de controle externo no âmbito dos tribunais de contas.

Não se pode olvidar que essa constatação constitui fator crítico à efetividade do ciclo de proteção ao erário, na medida em que a inação dos municípios na adoção de medidas tendentes a promover as ações de ressarcimento inviabiliza a concretização de ações estatais voltadas a atender às reais necessidades dos cidadãos, constituindo, em última análise, medida de estímulo à prática de atos lesivos ao patrimônio público, minando a confiança dos cidadãos na atuação das instituições de controle, dada a inércia na fase de execução dos títulos.

### Conclusão

Em vista disso, é possível afirmar que a tese indicada para aprovação relativa ao Tema 642, em leitura conjugada que deve ser feita com o inciso VIII e §3º do artigo 71 da CF, alcança tão somente a *multa-ressarcitória*. A despeito das razões enxutas constantes do voto que inaugurou a divergência, *somente a multa-ressarcitória possui natureza acessória* (grifo nosso) a acompanhar o principal, que é o dano causado a ser ressarcido. A redação posta é clara ao se referir à multa que é aplicada “em razão de danos causados ao erário municipal”, não alcançando, portanto, a multa-coerção e a multa-sanção – diferentemente da anterior, estas decorrem de violações e danos causados ao ente que se encontra vinculado o Tribunal de Contas, em razão da titularidade das competências do controle.

**Abstract:** The Article discusses the nature of the fines imposed by the courts of accounts based on the vote cast by STF Justice Alexandre de Moraes, who opened the divergence as to the measures of accountability-repair and accountability-sanction. The Federal Supreme Court (STF), in the judgment of RE 1003433-RJ (matter 642 of general repercussion), approved the thesis that the “damaged municipality has standing to enforce a claim arising from a fine imposed by a state audit court on a municipal public agent, on account of damages caused to the municipal

treasury”. The application of fines is a condition for the effectiveness of the exercise of the External Control of the Public Administration, figure as an indispensable means for the assessment the correct and reliable quantification of benefits generated with the controlling state structure, whose maintenance is up to the citizen, the real owner of the power and reason for the existence of this apparatus.

**Keywords:** Fines. Court of Accounts. Enforcement. External Control. Public Administration.

## Referências

FERRAZ, Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas competência normativa e devido processo legal. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 2, n. 14, abr. 2002.

GRILLO, Brenno. 66% das cidades brasileiras não têm procurador concursado, segundo pesquisa. *Consultório Jurídico*, 3 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-03/76-cidades-brasileiras-nao-procurador-concursado>.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PGR. *MPF manifesta-se contra aplicação de multa a ex-prefeito pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Brasília, Procuradoria Geral da República, 8 set. 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-manifesta-se-contraplicacao-de-multa-a-ex-prefeito-pelo-tribunal-de-contas-de-minas-gerais>.

STF. *Acórdão AG.REG. No Recurso Extraordinário 687.756*. Brasília: Segunda Turma, 30 jun. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9115897>.

---

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

VIANA, Ismar dos Santos; MOTTA, Fabrício. A competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 35-40, jan./jun. 2021.

---

# Abalos na saúde mental do servidor público: algumas evidências encontradas nas três esferas federativas brasileiras

**Ana Cristina Moraes Warpechowski**

Conselheira Substituta no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-Graduada em Direito de Família e Sucessões na Ulbra, Direito Processual Civil na Ulbra, Direito do Estado na Uniritter, Direito do Trabalho na Unisinos e em Neurociências e Comportamento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. *E-mail:* ana.warp@hotmail.com.

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar afastamentos do trabalho, temporários ou definitivos, de servidores públicos brasileiros ocasionados por transtornos mentais e comportamentais a fim de verificar se o ambiente de trabalho pode ser um fator agravante. A partir de uma seleção aleatória de estudos realizados no período de 2009 a 2019 em diversos órgãos das três esferas federativas, foram escolhidos e descritos vinte e quatro estudos que tinham por objeto de pesquisa a verificação da prevalência desses tipos de transtornos nos casos de licenças para tratamento da saúde ou de aposentadorias por incapacidade, bem como a comparação dessa base de dados com outros trabalhos científicos que corroboram as investigações e algumas considerações vindas das neurociências, com o intuito de melhor compreender o fenômeno. Em alguns estudos das esferas federal, estadual e municipal, ficou evidenciado que os afastamentos tiveram como a principal causa – ou uma das principais – os transtornos da mente e do comportamento, repetindo-se em diversas categorias profissionais públicas, com maior incidência na faixa etária entre 40 a 50 anos de idade, no gênero feminino, nos diagnósticos de transtornos de humor, transtornos neuróticos/estresse, ansiedade e uso

abusivo de drogas ou álcool. As evidências reafirmam que é necessário o investimento na saúde ocupacional dos servidores públicos que laborem em ambientes disfuncionais, ampliando as formas de prevenção e tratamento para melhorar a saúde e o bem-estar e mitigar os custos econômicos e pessoais pelos dias de vida e de trabalho perdidos. Todavia, para além de ser um problema orgânico, a perda da saúde mental é um problema social que reflete em toda a coletividade, sendo recomendável a construção de políticas públicas multidisciplinares que integrem essa temática não só na área da saúde, mas, também, naquelas relacionadas com educação, trabalho, previdência e assistência.

**Palavras-chave:** Setor público. Saúde do servidor. Transtornos mentais e comportamentais. Problema social. Políticas públicas.

**Sumário:** Introdução – Revisão da literatura – **1** Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos federais – **2** Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos estaduais – **3** Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos municipais – Resultados e considerações finais – Referências

## Introdução

As doenças crônicas não transmissíveis, como as ocasionadas por transtornos mentais e comportamentais (TMC), vêm sendo apontadas por organismos internacionais como causas de incapacitação para a vida e o trabalho. A Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, divulgou relatório (WHO, 2017) indicando o crescimento expressivo de casos no mundo, sendo que, em 2015, havia cerca de 586 milhões de pessoas com depressão e ansiedade, além de 788.000 suicídios, números que não representam a extensão da problemática por causa da subnotificação e da desatualização dos dados.

Mesmo assim, diversas recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foram expedidas no sentido de que os países signatários deveriam incluir as afetações à saúde mental em listas nacionais de doenças do trabalho e criar leis específicas para uma melhor regulamentação da matéria, induzindo o aprimoramento do meio ambiente laboral com a adoção de medidas preventivas (ILO, 2016, p. 6). Ainda, a Organização das Nações Unidas estabeleceu um plano de ação objetivando a prosperidade dos países com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e o terceiro está voltado, exatamente, a promover a saúde mental e o bem-estar.<sup>1</sup> A partir dessas providências, poderá haver um retorno econômico com o

<sup>1</sup> Mais informações em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

aumento da produção, do consumo e da capacidade de contribuição das pessoas, mas também se promoverão a inclusão social e a redução das mortes evitáveis.

Diante desse cenário e em busca de informações sobre o serviço público brasileiro, foi possível perceber a inexistência de um banco de dados nacional único que trate especificamente da saúde mental dos servidores. No Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988 (art. 1º, CRFB/88), há uma diversidade de órgãos e entidades públicos dispersados por todo o Brasil nas três esferas federativas – União, estados (26) e Distrito Federal e municípios (5.570) –, com a distribuição de uma gama de atividades entre os três poderes constituídos na ordem jurídica nacional (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e demais estruturas necessárias ao cumprimento dos objetivos e garantias fundamentais. Nesse formato constitucional e tendo em vista que, em regra, o acesso ao serviço público é feito mediante a aprovação em concursos (art. 37, inciso II, CRFB/88), aumentou-se significativamente o número de servidores para atender as inúmeras prestações essenciais, como saúde, educação, segurança, habitação, saneamento básico, transporte público, apenas para citar algumas delas. Não bastasse isso, é necessário considerar, ainda, que existem dois tipos de relações assistenciais e previdenciárias, ora sob a proteção do INSS, ora por conta dos respectivos entes federativos (com regimes diferenciados para os servidores civis e militares), que dificultam a centralização das informações.

Por conseguinte, apesar da importância de se revelar como está a saúde mental nessa população específica e descobrir se o ambiente pode ser considerado um estressor, são escassas as pesquisas que investiguem, como forma de exploração, esse tema. Por isso, o objetivo do presente artigo será contribuir para trazer evidências sobre os afastamentos temporários ou definitivos por TMC de servidores públicos estatutários, bem como indicar se estão relacionados – ou sendo potencializados – por disfuncionalidades sistêmicas dos ambientes laborais e que podem estar gerando, como consequência, diversos dias perdidos, tanto de vida quanto de trabalho.

Esses fatores condicionaram a opção metodológica no sentido de atribuir um caráter introdutório e exploratório à pesquisa, sem a pretensão de descrever ou esgotar completamente cada tópico apresentado, mas proporcionando a compreensão mediante a seleção de uma base de dados que leve ao entendimento do problema para além da exposição meramente panorâmica. Dessa forma, partiu-se da seleção aleatória de estudos realizados no período entre 2009 a 2019 em buscas no Google Acadêmico com as expressões “Brasil”, “saúde mental”, “servidor público”, “afastamento”, “federal”, “estadual”, “municipal”, “aposentadoria por incapacidade” e “neurociência”, combinadas com operador booleano “and”. Também, como critério de escolha, optou-se pela diversidade de órgãos e localidades nas três esferas federativas, a fim de trazer informações relevantes sobre a matéria em diferentes perspectivas, de uma forma demonstrativa e genérica, objetivando ampliar o campo de visão dessa problemática para além de uma área ou órgão específico.

Não obstante, em virtude de não haver uma única metodologia como critério de investigação nos estudos selecionados, serão feitas a descrição e a sistematização dos conhecimentos e principais achados com tabelas representativas dos aspectos mais recorrentes para se ter uma orientação à resposta do problema de pesquisa. Cabe salientar que não será feita a comparação com o setor privado e, como existe uma limitação de escopo nos estudos realizados até o momento, os resultados se concentrarão em órgãos públicos de maior porte e não vinculados ao INSS em virtude da falta de localização, ao menos dentro do espectro desta pesquisa, de avaliações concomitantes e com idênticos critérios em diversos órgãos públicos ou, ainda, de caráter longitudinal destinados a uma maior compreensão do fenômeno ao longo do tempo.

Partindo dessas delimitações, a revisão da literatura com a exposição descritiva será dividida em quatro partes. Nas três primeiras, haverá a apresentação das conclusões de sete estudos para as esferas federal, estadual e municipal com análise de prevalência de TMC, sendo seis

envolvendo servidores estatutários ativos afastados do trabalho temporariamente e um estudo de inativos incapacitados de forma permanente. Por sua vez, na quarta e última parte, estarão destacados outros aspectos relevantes das investigações, agregando-se trabalhos científicos que convalidam os achados, associados de algumas anotações relacionadas com as novas abordagens introduzidas pelas neurociências.

Para fins de ordenação, será seguida a cronologia crescente de publicação das pesquisas com o intuito comparativo e demonstração dos resultados ao longo do tempo, exceto naqueles relativos aos servidores inativos, que ficarão ao final de cada tabela para distingui-los dos ativos. Essas informações conduzirão aos resultados e considerações finais, nas quais estarão as conclusões acerca da hipótese em estudo: se é possível considerar ou não o ambiente de trabalho público como um dos fatores prejudiciais à manutenção da saúde mental.

De qualquer sorte, espera-se que as reflexões consignadas no presente trabalho conduzam à ampliação e sistematização das investigações, promovendo uma maior consciência e visibilidade sobre o tema dentro da seara teórica e, ao mesmo tempo, incentivando a adoção de medidas práticas preventivas e promotoras da saúde integral, em todas as suas dimensões, aos servidores públicos brasileiros.

O presente estudo é atual e relevante, bem como prospecta consequências importantes a serem investigadas, aprofundadas e integradas entre diversas áreas científicas, a exemplo da neurociência, psicologia, medicina e direito, com o intuito de promover ambientes laborais mais adequados à promoção e à manutenção da saúde mental do grupo de trabalhadores que exercem suas atividades no setor público, além de proporcionar o bem-estar da sociedade brasileira como um todo.

## Revisão da literatura

O ser humano sempre está oscilando entre a saúde e a doença, em maior ou menor intensidade, em virtude de fatores hereditários ou ambientais. Tão importante quanto as doenças físicas, a perda da saúde mental ainda sofre preconceitos, tabus e estigmas porque, durante muito tempo, os pacientes tiveram vivências ruins em manicômios,<sup>2</sup> locais onde mais se potencializavam os transtornos por haver poucas alternativas voltadas à redução das consequências.<sup>3</sup>

Atualmente, tratamentos psicológicos, psiquiátricos e terapêuticos mais humanizados, em conjunto com os avanços das neurociências, têm colaborado para mudar a forma como a sociedade vê as pessoas que sofrem de TMC, hoje reconhecidos como doenças orgânicas decorrentes das modificações patológicas no encéfalo (BEAR; CONNORS; PARADISO, 2017, p. 752). Algumas são muito frequentes e ocorrem em todas as faixas etárias, com maior ou menor intensidade, como os transtornos do pensamento, do humor e da conduta, que podem causar sofrimento ou prejuízo funcional para o desenvolvimento dos atos cotidianos.

Embora os avanços sejam significativos, ainda é escassa a compreensão sobre como os tratamentos químicos ou psicossociais se operam no cérebro ou, até mesmo, o que ocasiona esses transtornos. Sabe-se que os efeitos ambientais influenciam os comportamentos em decorrência da experiência ou dos traumas, mas nem todos os resultados são ruins, porque alguns dos estresses podem promover mudanças adaptativas ou evitar o desenvolvimento de

<sup>2</sup> Críticas severas foram feitas pelo movimento antipsiquiatria, cujos expoentes foram Ronald Laing, Thomas Szasz, Michel Foucault e David Cooper (que cunhou o termo antipsiquiatria).

<sup>3</sup> Nise da Silveira (1905-1999), médica psiquiatra brasileira, criticou todos os tipos de tratamentos tradicionais utilizados no Brasil, baseados em violência, controle e exclusão, e defendeu uma psiquiatria mais humanista, pois acreditava na terapia ocupacional como uma nova forma de amenizar as doenças mentais por meio da pintura, desenho e modelagem. Diante do grande legado deixado, inclusive com a criação do Museu de Imagens do Inconsciente no Rio de Janeiro, o seu trabalho foi reconhecido no nosso país e no exterior, servindo de inspiração para a criação de instituições terapêuticas (OLIVEIRA, 2011).

doenças mentais, enquanto outros podem, também, desencadear transtornos, com efeitos negativos temporários ou permanentes (BEAR; CONNORS; PARADISO, 2017, p. 779).

Cabe referir que uma das teorias que explicam o cérebro humano foi desenvolvida por Paul MacLean (1990) em 1970, esclarecendo a existência de três camadas sobrepostas. No primeiro nível de organização, está o cérebro reptiliano (instintivo), existente em animais há mais de 500 milhões de anos e capaz de manifestar movimentos simples relacionados com a sobrevivência, como o ato de reagir em situações de medo ou destinados a saciar a fome, a sede ou o sexo. No segundo, o cérebro límbico (emocional) é encontrado em mamíferos inferiores, conforme evidências encontradas a partir de 200 milhões de anos atrás, sendo o responsável pelo comportamento desencadeado pelas emoções positivas ou negativas, a exemplo da alegria, prazer, nojo, tristeza ou raiva. E, no terceiro nível, o cérebro neocórtex (racional), que remonta a cerca de 100 milhões de anos e está relacionado com o desenvolvimento da racionalidade, do pensamento abstrato e da capacidade de gerar invenções, estando, a princípio, em primatas mais evoluídos, que adquiriram a habilidade de usar símbolos e linguagens para se expressar e se comunicar.

Em estudo sobre a neurobiologia da conduta humana, Inés Merino Villeneuve (2016, p. e86) refere que é possível perceber essas três camadas nas crianças, uma vez que, primeiramente, formam-se as áreas reptiliana e límbica e, por último, o neocórtex, com o desenvolvimento das habilidades lógico-rationais, fase que se estende até a adolescência. Contudo, segundo a autora, em que pese essa última parte ocupe em torno de 85% do total encefálico, em muitas das situações rotineiras são os pequenos cérebros ancestrais (instintivo e emocional) que dominam o racional nos processos de tomadas de decisões, especialmente em momentos críticos da vida, pois essas partes possuem a capacidade de fazer escolhas rápidas para garantir a sobrevivência e a perpetuação da espécie.

Na vida adulta, contemporaneamente, muitas doenças estão sendo geradas ou aguçadas, bem como muitos comportamentos estão sendo moldados pela sobrecarga de emoções negativas, produzidas pelo medo, ira, raiva, angústia, nojo ou tristeza, com a intensificação das reações desencadeadas pelas áreas mais primitivas do cérebro, sem haver muita ponderação, em virtude de um grande excesso de instintos e emoções que acabam bloqueando a reflexão, a abstração e o pensamento mais devagar (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979), os quais estão localizados nas partes mais refinadas do neocórtex. Com isso, começam os círculos viciosos, em que as emoções positivas, que promovem o bem-estar, como a alegria, a satisfação e a felicidade, fiquem reduzidas ou sejam eliminadas em razão de um grau de sofrimento elevado, ocasionado pelas dores emocionais, físicas ou sociais<sup>4</sup> que afetam a mente e o corpo, em especial por estarem em um ambiente que não colabora para a ressignificação desses sentimentos negativos.

É claro que o conceito de saúde, considerado de forma ampla, abrange a saúde mental, sendo que esta influencia e é influenciada pela saúde física. A distinção que aqui se faz é meramente didática porque ainda é necessário superar a subjetividade e a intangibilidade dos problemas relacionados com a perda da saúde mental, muitas vezes ignorados por parte do governo, da sociedade ou, até mesmo, daqueles que padecem dessas doenças em silêncio para evitar que sejam considerados como “fracos de caráter” ou “desequilibrados emocionalmente”, uma vez que estão inseridos em estruturas sociais que exigem o desempenho excessivo e o cumprimento de metas, sem poder manifestar que existe o sofrimento<sup>5</sup> ou que se está diante

<sup>4</sup> Lieberman desenvolveu o “jogo da comunidade”, com base nos estudos econômicos do chamado “jogo do prisioneiro” e, na análise dos resultados a partir de técnicas das neurociências, constatou que a maioria das pessoas joga pelo grupo, colaborando para o resultado final coletivo; mas, em razão da empatia e da preocupação sobre os sentimentos dos outros frente aos obstáculos nas conexões sociais, é possível que sintam “dor social” (LIEBERMAN, 2013).

<sup>5</sup> Brant e Minayo-Gómez (2007) desenvolveram estudo em que foram colacionados diversos depoimentos de dores escondidas ou mal compreendidas, como, por exemplo: “Você tem que ser super-homem, tem de ser tudo. Tenho que me extrapolar nas minhas ações, dedicar full time, porque o sistema não é tão estável, enferruja; a máquina adocece. Tenho que lutar contra o tempo, o mundo (TR, gestor)”,

de uma “sociedade do cansaço” (HAN, 2015). Ou seja, o outro lado da moeda, que é o excesso de reflexão ou de possibilidades aventadas por meio do pensamento demasiadamente devagar (neocórtex), também pode paralisar a ação, sendo, portanto, necessário estabelecer um equilíbrio entre as reações cerebrais e o corpo dentro da ideia de que o organismo é único e interage com o meio ambiente o tempo inteiro, de forma integrada e sistemática.

Na visão de Antônio Damásio (2012, p. 201), “quando vemos, ouvimos, tocamos, saboreamos ou cheiramos, o corpo e o cérebro participam na interação com o meio ambiente”, porque os fenômenos mentais só podem ser compreendidos se estiverem em conexão com o corpo e sua enorme variedade de circuitos cerebrais, em permanente convívio com o entorno. Dessa forma, “a distinção entre dentro e fora se esfumaça, já que a auto-organização pressupõe um acoplamento organismo-meio em que cada um dos termos não pode ser pensado separadamente” (RUSSO; PONCIANO, 2002, p. 15). Por essa razão, desde antes do nascimento e por toda a vida, o ser humano com os seus genes e o meio ambiente envolvem-se em uma série de interações complexas que podem colaborar, a depender do nível de estresse, para o desenvolvimento e a evolução de perturbações mentais e comportamentais.

Assim sendo, as pesquisas precisam avançar para que haja subsídios mais concretos, levando-se a ampliar a compreensão de quais ocorrências podem interferir na saúde física e mental das pessoas para que conheçam um pouco melhor o funcionamento do seu corpo, já que essas doenças são encontradas em todas as idades e em qualquer lugar do mundo. Nessa toada, as neurociências surgem como uma função promissora, porque permitem observar o funcionamento do cérebro do ser humano enquanto pensa e sente, sendo possível descobrir em tempo real as reações mentais, fisiológicas e comportamentais desencadeadas pela convivência no trabalho e na sociedade, permitindo, com isso, a assimilação de possíveis causas de adoecimento.

Porém, para fins de delimitação, esta revisão se destina ao exame de uma espécie de ambiente laboral – o público – a fim de ampliar o conhecimento acerca da ocorrência de TMC nos servidores, que desempenham o importante papel de dar concretude às políticas públicas, levando serviços essenciais à população em geral.

Segue-se, então, com a descrição das pesquisas encontradas nos três estamentos nacionais, na ordem proposta: federal, estadual e municipal.

## 1 Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos federais

Inicia-se com o estudo de Schlindwein e Moraes (2014), realizado em 23 instituições públicas federais no estado de Rondônia no ano de 2011. Os dados foram extraídos do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público (SIASS) de Rondônia e o método utilizado foi o descritivo-exploratório transversal. Da análise de 3.079 licenças para tratamento da saúde (LTS) concedidas aos servidores, 296 tiveram diagnósticos de TMC, representando o percentual de 9,6%, corroborando a prevalência encontrada em países industrializados (de 7% a 30%) (ZAMBRONI-DE-SOUZA, 2006). Os transtornos de humor foram estatisticamente superiores entre homens (44,10%) e mulheres (52,10%), mas, também, duas diferenças estatisticamente significativas foram encontradas: a proporção maior de homens (10,3% para 1,4%) com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas; e a proporção maior de mulheres (11,4% para 1,5%) com transtornos de humor associados a transtornos neuróticos. Ainda, o número mais elevado de afastamentos ocorreu na área de saúde e proteção social (168), sendo identificado

p. 469; “o doutor falou que é doença, que eu era um doente. Bebo mesmo! Mas, quando quero, paro de beber. Não sou doente, sou tímido. O doutor falou em me internar e em depressão; pedi para não colocar que era por causa do álcool. Respondeu que se não especificar a doença, o hospital e o INSS não aceitam. Tinha que ter um número, até hoje, não esqueci, um tal de F10 (CG, trabalhador do setor operacional)”, p. 471; “tive mudança na minha saúde, um impacto. Procurei o clínico da empresa, mas não coloquei a situação, disse que era um mal-estar. Perguntaram sobre o trabalho, disse que estava tudo tranquilo. Mas não relatei o que aconteceu. Procurei um médico particular, tive uma crise de hipertensão, depressão e estresse, estou usando vários medicamentos. A chefia não percebeu nada. Sofri em silêncio (NM, gestor do setor administrativo)”, p. 472.

um percentual maior na faixa etária entre 50 e 59 anos de idade (37,6%). Em relação ao gênero, o feminino teve mais LTS (70,6%) do que o masculino (29,40%), embora tenha tido uma parcela sem identificação (5,7%). E, na separação por grupos de atividades, houve um maior número de homens afastados por TMC nos grupos Engenharia, Agricultura e Pecuária; Educação e Segurança Pública; enquanto, para as mulheres, houve índices maiores nos grupos da Saúde e Proteção Social, Jurídico e Administrativas, Recursos Florestais e Engenharia Ambiental.

Destarte, no estudo de Oliveira, Baldaçara e Maia (2015), constatou-se que os TMC foram a terceira principal causa de afastamento do trabalho dos servidores públicos federais do Poder Executivo no Tocantins no período de abril de 2011 a dezembro de 2012. As informações foram obtidas de prontuários eletrônicos selecionados a partir do sistema SIAPE-Saúde (SIASS/UFT/Palmas-TO) e pesquisas no Portal da Transparência do Governo Federal, em que 103 servidores, distribuídos entre 12 dos 24 órgãos federais, tiveram 339 afastamentos por motivo de saúde em geral, sendo que 176 (51,91%) foram por TMC. Os transtornos neuróticos, relacionados com o estresse e somatoformes, foram estatisticamente superiores para os dois gêneros (26,1%, feminino; 19,4%, masculino); porém, o uso de substância psicoativa também foi mais alto em homens (4,6%) do que em mulheres (2,8%). Houve um percentual maior na faixa de 31-40 anos (36,9%), e as proporções foram equilibradas entre os gêneros masculino (53,51%) e feminino (48,5%).

Em uma universidade pública federal estabelecida em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, em estudo de Alarcon e Guimarães (2016), foram avaliados servidores técnico-administrativos e docentes no período de outubro a dezembro de 2013 com a utilização de questionário sociodemográfico/ocupacional e de autorrelato, por meio de pesquisa epidemiológica de corte transversal, com indicador de prevalência de TMC. Da população total de 1.545 servidores e docentes, identificou-se que 315 estavam sujeitos a TMC (36,50%), sendo técnico-administrativos (80,3%) e docentes (20,7%), com uma suspeição maior para o gênero feminino. Dentre os sintomas relatados, estavam os transtornos mentais maiores (síndrome do pânico e depressão) e os transtornos mentais menores (estresse, dor de cabeça, ansiedade, irritabilidade e problemas relacionados ao sono). Em relação à idade, os percentuais foram maiores nas faixas etárias de 18 a 40 anos, mas com o maior percentual entre 33 e 40 anos (27,27%) e tendência de redução a partir dos 41 anos.

Já em outra instituição pública federal de ensino do Ceará, elaborou-se estudo observacional de caráter transversal (BASTOS *et al.*, 2018) com dados extraídos do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público 2018 (SIASS) e informações do Portal da Transparência do Governo Federal, para avaliação de 3.346 servidores ativos distribuídos nas carreiras de docente e técnico-administrativo em educação no período de janeiro a dezembro de 2016. Dessa população, 92 servidores tiveram 119 afastamentos para tratamento de saúde por TMC, totalizando 5.081 dias perdidos de trabalho no período avaliado. Essa foi a principal causa de afastamento, correspondendo a 23% do total de licenças médicas, sendo mais frequentes os diagnósticos relacionados com transtornos de humor, transtornos relacionados ao estresse e abuso de substâncias psicoativas (com maior média de dias de afastamentos: 79,80). Não houve avaliação por gênero, idade ou atividades desempenhadas.

Em estudo de 2019 (TELLES *et al.*) de corte transversal com análise de dados secundários, foram avaliados os resultados do Projeto de Atenção à Saúde Mental dos Trabalhadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Prasmet) no ano de 2014, a partir de dados do Polo de Saúde Mental da Coordenação de Políticas de Saúde do Trabalhador (CPST). Os transtornos psiquiátricos foram a segunda causa de afastamento do trabalho, correspondendo a 15% do total de servidores; contudo, como foram as licenças mais prolongadas (18 a 24 meses), verificou-se a tendência de TMC ser o principal fator das aposentadorias por incapacidade da universidade.

A maior quantidade de diagnósticos foi de depressão em profissionais de enfermagem (24%) e de funções administrativas (22%), com média etária de 49,4 anos, atingindo mais o gênero feminino (79%). Também, alguns fenômenos foram associados à atuação do Prasmnet, como a baixa prevalência de uso abusivo de álcool e a alta prevalência de transtornos psicóticos, em virtude das atividades ambulatoriais especializadas e da assistência mais prolongada aos servidores, respectivamente.

Ainda em 2019, dois institutos federais de educação em Goiás foram avaliados, em estudo do tipo descritivo-exploratório transversal, realizado nos anos de 2016 e 2017, baseando-se nas informações do sistema de registro e controle de perícias médicas (SIAPENET). O objetivo foi verificar a concessão de 1.136 LTS para 855 servidores e isso resultou na identificação de que, no período, houve 269 licenças por TMC a 115 docentes e técnicos de níveis médio e superior, correspondendo a 20% do total. A maior prevalência de diagnósticos esteve relacionada com síndromes depressivas (32%), seguindo-se as síndromes maníacas ansiosas e os problemas relacionados à adaptação e ao estresse. O gênero com maior incidência foi o feminino, e a faixa etária variou entre 31 e 50 anos (OLIVEIRA, 2019).

E, no que diz respeito às aposentadorias por incapacidade, o estudo transversal de Santa-Marinha (2019) com dados secundários coletados a partir de informações do Setor de Aposentados e do Núcleo de Perícia e Avaliação Funcional em Saúde, ambos da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Fundação Oswaldo Cruz (COGEPE/FIOCRUZ) no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2016, os TMC foram as principais causas, representando 38,71% dos casos. Desse percentual, os transtornos de humor corresponderam a 70,8%, com mais frequência para os transtornos depressivos, transtorno afetivo bipolar e transtornos pelo uso de substâncias psicoativas. Essas aposentadorias significaram cerca de 9 anos a menos de trabalho, sendo que a maior ocorrência foi entre servidores e assistentes técnicos, com chances equilibradas entre os gêneros feminino e masculino e média de idade de 50,5 anos.

Na tabela que segue, sintetizam-se os dados em relação às principais prevalências de diagnósticos, atividades, idade e gênero por períodos de análises e instituições, seguindo a ordem dos estudos acima narrados.

Tabela 1 – Descrição das prevalências de diagnósticos, atividades, faixa etária e gênero – federal

(continua)

Período de análise	Órgão	Diagnósticos mais frequentes (CID-10)	Atividade	Faixa etária	Gênero
Ano de 2011	23 instituições públicas federais no estado de Rondônia	Transtornos de humor, transtornos neuróticos, transtornos relacionados com o estresse e somatoformes.	Saúde e proteção social	50 a 59 anos (37,6%)	Feminino (70,6%). Masculino (29,40%). Obs.: parcela sem identificação, 5,7%.
Abril de 2011 a dezembro de 2012	Poder Executivo Federal no estado do Tocantins	<i>TMC – terceira principal causa de afastamento:</i> transtornos de humor, transtornos neuróticos, transtornos relacionados com o estresse e somatoformes.		31 a 40 anos (36,9%)	Proporções equilibradas entre masculino (53,51%) e feminino (48,5%).

Período de análise	Órgão	Diagnósticos mais frequentes (CID-10)	Atividade	Faixa etária	Gênero
Outubro a dezembro de 2013	Universidade Pública Federal no Estado de Mato Grosso do Sul	Síndrome do pânico, depressão, estresse, dor de cabeça, ansiedade, irritabilidade, problemas relacionados ao sono.	Técnico-administrativos (80,3%) e docentes (20,7%)	33 a 40 anos	Feminino: maior suspeição de TMC.
Janeiro a dezembro de 2016	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia no Estado do Ceará	<i>TMC – principal causa de afastamento (23% do total de LTM).</i>			
Ano de 2014	Universidade Federal no Estado do Rio de Janeiro	<i>TMC – segunda causa de afastamento (15% dos servidores). Contudo, sendo licenças mais prolongadas, há a tendência de ser o principal fator das aposentadorias por incapacidade da universidade.</i>	Profissionais de enfermagem (24%) e de funções administrativas (22%)	Média etária de 49,4 anos	Feminino (79%).
Anos de 2016 e 2017	Duas instituições públicas federais de educação no estado de Goiás	Síndromes depressivas (32%), seguindo-se as síndromes maníacas ansiosas e os problemas relacionados à adaptação e estresse.	Diferença pequena no ano de 2017 entre docentes e técnicos de níveis médio e superior.	31 a 50 anos	Feminino.
Janeiro de 2012 a dezembro de 2016	Fundação Oswaldo Cruz	<i>TMC – principal causa de aposentadoria por incapacidade (38,71% dos casos no período), com prevalência para os transtornos do humor (70,8%).</i>	Servidores e assistentes técnicos.	Média etária de 50,5 anos	Chance equilibrada entre os gêneros.

Fonte: Elaborada pela autora.

No próximo item, passa-se ao exame dos achados relacionados com os servidores que laboram em entidades governamentais dos estados.

## 2 Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos estaduais

No ano de 2009, foi realizado exame descritivo na Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP) da população total de 58.196 servidores estatutários, a maioria do gênero feminino (70,6%), sendo que, no ano de 2004, 64% estavam alocados em hospitais. Com base em informações do Departamento de Perícias Médicas do Estado (DPME), foram verificadas

21.500 LTS (inicial ou de prorrogação). Em relação aos diagnósticos mais frequentes, os TMC ficaram em segundo lugar; porém, constituíram o maior número de dias por licença médica, apresentando o maior percentual de absenteísmo. O grupo de trabalhadores mais afetado foi o de atividades assistenciais e operacionais em hospitais, correspondendo a 44,2% do total de dias de licença. No que tange à idade, os afastamentos foram progressivamente maiores a partir dos 40 anos de idade, despontando o gênero feminino com o maior número de episódios de licença médica. De outro lado, no masculino, os afastamentos tiveram médias de dias mais elevadas, apresentando maior razão de chance, devido, provavelmente, a doenças de maior gravidade ou de maior tempo de comprometimento para o exercício da atividade laboral (SALA *et al.*, 2009)

O estudo de Kleber dos Santos *et al.* (2011) de tipo caso-controle e aninhado em um corte de trabalhadores de hospitais da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC), no período de 01.07.2008 a 30.06.2009, analisou dados primários do questionário de Karasek e dados secundários extraídos do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) da Secretaria de Administração do Estado de Santa Catarina (SEA/SC). Do total de 7.176 servidores estatutários de hospitais, a maioria mulheres (67,25%), foram analisados 144 casos com 282 LTS e 281 controles. Os TMC ocuparam o terceiro lugar nos diagnósticos de afastamentos, havendo um maior número de licenças para servidores do nível técnico-administrativo, com preponderância na faixa etária de 40 a 49 anos de idade (55,55%) e no gênero feminino (84,72%).

Também em 2011, foi divulgado estudo de delineamento transversal no Poder Judiciário do estado do Rio Grande do Sul (FONSECA; CARLOTTO, 2011). A partir de dados do ano de 2009 do Departamento Médico Judiciário (DMJ) de Porto Alegre e de uma população total de 8.185 servidores estatutários, constatou-se que 1.350 foram afastados por LTS. Em relação às licenças, 219 servidores somaram o total anual de 621 LTS por TMC, com prevalência para os transtornos do humor/afetivos (58,4%) e relacionados ao uso de substância psicoativa (6,4%). Os servidores da 1ª instância tiveram maior percentual de absenteísmo (83%) do que os da 2ª instância (17%), havendo maior incidência naqueles que trabalhavam na capital e região metropolitana (78,53%). O maior número de casos ocorreu na faixa etária entre 41 a 68 anos (81,73%) e preponderou o gênero feminino (68%).

Num estudo de tipo descritivo-exploratório transversal (SILVA *et al.*, 2012), foram analisadas 8.249 LTS de servidores públicos do estado de Alagoas concedidas em 2009. De acordo com as informações da Diretoria de Perícias Médicas e Saúde Ocupacional, 1.668 servidores foram afastados por TMC (20,22%). Dentre os diagnósticos, preponderaram os transtornos do humor/afetivos, com maior número de episódios depressivos (61%), seguidos dos transtornos neuróticos relacionados ao estresse e somatoformes (26,4%). O maior número de casos foi na capital (61,75%), nas atividades de professor (45%), auxiliar de serviços diversos (8%) e auxiliar de enfermagem (8%), com idade entre 40 e 49 anos (33,03%) e percentual maior no gênero feminino (82,13%).

Em relação à Polícia Militar da Região Metropolitana do Estado de Santa Catarina, foi divulgado estudo epidemiológico descritivo de corte transversal (LIMA; BLANK; MENEGON, 2015), mediante análise de dados da Junta Médica da Polícia Militar de Santa Catarina relativos ao ano de 2012, em que 200 policiais foram afastados do serviço, sendo 48 por TMC (24%). Houve um maior número de afastamentos por transtornos neuróticos relacionados ao estresse e somatoformes (transtornos de ajustamento), seguidos dos transtornos do humor/afetivos. A hierarquia se mostrou um fator de associação positivo para TMC, uma vez que os oficiais tiveram mais casos (89,58%) do que praças (10,42%). E, considerando o maior número de homens no quadro de servidores, prevaleceu o gênero masculino (85,41%).

Ainda, na pesquisa quantitativa com delineamento transversal, de abordagem descritiva e analítica de 2019 (TREVISAN *et al.*, 2019), de uma população de 45.388 servidores públicos

estatutários de Santa Catarina, foram analisados os casos de uma parcela – 8.675 (19,31%) –, que teve pelo menos uma LTS por TMC e totalizou 27.231 benefícios concedidos no período de 2010 a 2013, baseando-se nos dados da Diretoria de Saúde do Servidor (DSAS) da Secretaria de Estado da Administração (SEA). Os diagnósticos mais recorrentes foram transtornos de humor (57,4%) e transtornos de ansiedade (39,5%), com uma prevalência geral do gênero feminino (79,93%). Quanto aos transtornos de humor, houve maior prevalência entre 45 e 54 anos (60,5%), gênero feminino (60%), viúvo (61,40%), com pós-graduação (60%) e 15 anos ou mais de serviço (59,10%). E, para os transtornos de ansiedade, houve maior prevalência entre 35 e 44 anos (41,6%), gênero masculino (44%), solteiro (43,50%), ensino médio (46,2%) e com menos de 15 anos de serviço (41,4%).

Por fim, como os casos de TMC podem levar à incapacidade permanente para o trabalho, o estudo transversal e descritivo de Moreira *et al.* (2018) avaliou as aposentadorias ocorridas no período de janeiro a junho de 2016 na Universidade Estadual de Londrina, no Paraná. Dos 40 servidores aposentados por incapacidade, houve uma prevalência de TMC de 35%, considerada a principal causa. O maior percentual ocorreu nas atividades de serviços gerais (35%), área da enfermagem (32,5%) e atividade de secretariado (15%), na faixa etária de 51 a 60 anos de idade (50%) e do gênero feminino (72,5%).

Em suma, seguem os dados na seguinte tabela, para fins comparativos.

Tabela 2 – Descrição das prevalências de diagnósticos, atividades, faixa etária e gênero – estadual

(continua)

Período de análise	Órgão	Diagnósticos mais frequentes (CID-10)	Atividade	Faixa etária	Gênero
Ano de 2004	Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP)	TMC - segunda causa de afastamento com maior percentual de absenteísmo	Atividades assistenciais e operacionais em hospitais	Maior a partir dos 40 anos de idade, de forma progressiva	Feminino: maior número de licenças. Masculino: maior razão de chance por terem médias de dias de licença maiores.
01.07.2008 a 30.06.2009	Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC)	TMC - terceira causa de afastamento por LTS	Nível técnico administrativo	40 a 49 anos (55,55%)	Feminino (84,72%). Masculino (15,28%).
Ano de 2009	Poder Judiciário do estado do Rio Grande do Sul	Transtornos do humor/afetivos (58,4%). Transtornos derivados do uso de substância psicoativa (6,4%).	Servidores da 1ª instância (83%). Servidores da 2ª instância (17%). Maior prevalência na capital e região metropolitana.	41 a 68 anos (81,73%)	Feminino (68%). Masculino (32%)

(conclusão)

Período de análise	Órgão	Diagnósticos mais frequentes (CID-10)	Atividade	Faixa etária	Gênero
Ano de 2009	Poder Executivo do Estado de Alagoas	Transtornos do humor/afetivos, com maior número de episódios depressivos (61%). Transtornos neuróticos relacionados ao estresse e transtornos somatoformes (26,4%).	Professores (45%). Auxiliar de serviços diversos (8%). Auxiliar de enfermagem (8%). Maior número de casos na capital (61,75%).	40 a 49 anos (33,03%)	Feminino (82,13%) Masculino (17,87%)
Ano de 2012	Polícia Militar da Região Metropolitana do Estado de Santa Catarina	Transtornos neuróticos, relacionados ao estresse e somatoformes (transtornos de ajustamento). Transtornos do humor (afetivos).	Oficial (89,58%). Praça (10,42%).		Masculino (85,41%). Feminino (14,59%).
2010 a 2013	Poder Executivo de Santa Catarina	Prevalência de TMC em servidores ativos (19,31%). Transtornos de humor (57,40%). Transtornos de ansiedade (39,5%).	Transtorno de humor: maior prevalência entre 45-54 anos (60,5%), feminino (60%), viúvo (61,40%), com pós-graduação (60%) e 15 anos ou mais de serviço (59,10%). Transtorno de ansiedade: maior prevalência entre 35-44 anos (41,6%), masculino (44%), solteiro (43,50%), ensino médio (46,2%) e menos de 15 anos de serviço (41,4%).		
Janeiro a junho de 2016	Universidade Estadual de Londrina	<i>Prevalência de TMC em aposentadorias por incapacidade (35%).</i>	Serviços gerais (35%). Área da enfermagem (32,5%). Atividade de secretariado (15%).	51 a 60 (50%).	Feminino (72,5%). Masculino (27,5%).

Fonte: Elaborada pela autora.

Na sequência, segue-se com a revisão bibliográfica envolvendo servidores dos entes subnacionais municipais, representando a terceira esfera federativa analisada.

### 3 Estudos sobre a saúde mental realizados em órgãos públicos municipais

No estudo epidemiológico transversal descritivo de Santos e Mattos (2010), foram analisadas as LTS no período de 2004 e 2005 no Poder Executivo de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. A partir de informações da Gerência de Saúde do Servidor Municipal (GSSM), verificou-se que foram concedidas 6.522 LTS a 1.963 servidores no ano de 2004 e 8.257 LTS a 2.262 servidores no ano de 2005, com duração maior ou igual a 15 dias. O número de servidores afastados do trabalho representou 9,8% da população total (42.768), sendo que a principal causa foram os TMC (39,59%). Dentre os diagnósticos mais recorrentes, estavam os episódios depressivos (12,5%), transtorno afetivo bipolar (8,1%), episódio depressivo grave com sintomas psicóticos (7,7%), transtorno depressivo recorrente (7,6%) e TMC causados pelo abuso de álcool (4,7%). Constataram-se 311.721 dias perdidos de trabalho no período, equivalentes a 1,25 ano perdido ao se considerarem 248 dias úteis. Os maiores índices de absenteísmo-doença foram nas secretarias de esporte (SME) e cultura (SMC) no ano de 2004, e nas secretarias de esporte (SME) e educação (SMED) em 2005. Outros dados, como ocupação, idade e gênero, não foram objeto de estudo por falta de elementos.

De sua vez, o estudo de 2013 (RODRIGUES *et al.*, 2013) revelou os resultados de questionário epidemiológico aplicado entre setembro e dezembro de 2009 com servidores municipais de Belo Horizonte, Minas Gerais. Houve o retorno de 14%, relativo a uma população de 5.646 servidores, apresentando a maior prevalência de TMC, especialmente de depressão e ansiedade. O maior absenteísmo ocorreu nas áreas de saúde e informação, educação e cultura, com preponderância na faixa etária entre 30 e 39 anos e do gênero feminino.

No estudo transversal de Leão *et al.* (2015), foram analisadas as LTS superiores a três dias no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2010 no Poder Executivo de Goiânia, Goiás, chegando-se à conclusão de que houve a concessão de 40.578 LTS a 13.408 servidores, que se ausentaram 944.722 dias. Do total de servidores ativos no período de pesquisa, em torno de 47,5% tiveram pelo menos uma LTS, sendo que TMC foi o principal diagnóstico de afastamento (26,5%), com prevalência para os transtornos de humor/depressivos, transtornos neuróticos/estresse e transtornos por uso de drogas psicoativas. Os maiores percentuais de absenteísmo ocorreram nas áreas operacional (30,3%, com maior frequência e duração das licenças), de educação (28%), de saúde (18,6%), administrativa (14,6%) e de fiscalização (8,5%). A faixa etária com mais licenças foi a de 18 a 40 anos e o gênero feminino teve um maior número de casos de TMC. Apesar disso, o masculino permaneceu mais tempo longe do trabalho por ter quadros mais severos ou maior tempo de incapacidade para o trabalho.

Em pesquisa de natureza quantitativa, transversal e descritiva, direcionada à atividade específica de enfermeiro, de Vargues e Barbosa (2017), foram averiguados os bancos de dados do RH do Serviço de Saúde do Trabalhador do Hospital Público do Município de Vitória da Conquista, Bahia, mediante a análise da emissão de 146 atestados no ano de 2016, sendo 121 do gênero feminino (82,9%) e 25 do masculino (17,1%). Diferentemente da tendência dos demais estudos, os TMC ocuparam o oitavo lugar, com o percentual de 4,8%, ficando os demais critérios de atividade, idade e gênero prejudicados por não ter sido feito o recorte para esse diagnóstico específico.

Na área da educação, o estudo descritivo retrospectivo com a utilização de dados secundários (CARLOTTO *et al.*, 2019) avaliou professores de escolas de um município da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, no período de 2012 a 2016. Com base nos dados do Setor de Recursos Humanos, 116 professores apresentaram 246 licenças por TMC, revelando uma prevalência de 11% em relação à categoria. Os principais diagnósticos foram de transtornos neuróticos, transtornos relacionados com o estresse e somatoformes (52,40%),

além de transtornos do humor (42,7%). Da amostra, 94,8% eram do gênero feminino, com idade média de 44 anos e 9 meses.

Nessa mesma linha, Ferreira-Costa e Pedro-Silva (2019) realizaram estudo tendo por objeto a aplicação de questionários de autorrelato sobre depressão e ansiedade a professores de escolas de ensino infantil e fundamental de uma cidade de 20 mil habitantes na região do Vale do Paraíba, São Paulo. Do total de professores entrevistados, 52 (49,5%) relataram adoecimento psíquico, somando-se os graus leve, moderado e grave de depressão (41,9%) e ansiedade (30,5%). O maior número de adoecimentos ocorreu entre os formados no curso Normal Superior, na faixa etária entre 41 a 45 anos e do gênero feminino.

Já em relação aos servidores aposentados do Poder Executivo de Uberlândia, Minas Gerais, o estudo de Ana Cecília de Queiroz Santos *et al.* (2015) analisou benefícios concedidos no período de janeiro de 1990 a dezembro de 2009, mediante a verificação de laudos da Junta Oficial de Inspeção Médica do município de Uberlândia (JUMO) da Divisão de Engenharia, Segurança e Medicina do Trabalho (DESMT), pareceres do médico perito do Instituto de Previdência do Município de Uberlândia (IPREMU), demonstrativos de Contribuição Previdenciária (INSS e IMPREMU) e fichas funcionais dos servidores. Ao todo, o exame contemplou 423 casos de incapacidade permanente, demonstrando que os TMC com apenas uma CID foram a principal causa das aposentadorias (22,6%). Os diagnósticos mais recorrentes foram de esquizofrenia (23,9%), transtornos do humor (23,9%), transtornos neuróticos (21,4%) e transtornos de personalidade e do comportamento adulto (11,1%). O maior número de aposentadorias foi por doença (96%) e com proventos integrais (83,6%), havendo maior incidência na atividade de manutenção e reparação. Os TMC foram as principais causas de aposentadorias antes dos 40 anos (22,7%) e na faixa etária entre 40 e 49 anos (23,6%); e, em relação ao gênero, houve maior prevalência do feminino, sendo que, para os homens, a aposentadoria ocorreu com mais idade e maior contribuição de tempo de serviço, porém, com maior tempo perdido de produtividade.

A seguir, o quadro-resumo dos estudos de servidores municipais.

Tabela 3 – Descrição das prevalências de diagnósticos, atividades, faixa etária e gênero – municipal

(continua)

Período de análise	Órgão	Diagnósticos mais frequentes (CID-10)	Atividade	Faixa etária	Gênero
Anos de 2004 a 2005	Poder Executivo de Porto Alegre/RS	TMC – principal diagnóstico de afastamento (39,5%).	Secretarias municipal de Esportes, Cultura e Educação		
Setembro e dezembro de 2009	Poder Executivo de Belo Horizonte/MG	TMC – maior prevalência Depressão e ansiedade.	Saúde e informação, educação e cultura	30 a 39 anos	Feminino.

(conclusão)

Período de análise	Órgão	Diagnósticos mais frequentes (CID-10)	Atividade	Faixa etária	Gênero
Janeiro de 2005 a dezembro de 2010	Poder Executivo de Goiânia/GO	<i>TMC – principal diagnóstico de afastamento (26,5%)</i> Transtornos de humor/depressivos, transtornos neuróticos/estresse uso de droga psicoativa.	Operacional, educação e saúde	18 a 40 anos	Feminino; porém o masculino teve mais tempo longe do trabalho, com quadros mais severos ou maior tempo de incapacidade.
Ano de 2016	Hospital Público do Município de Vitória da Conquista/BA	TMC – ocupou o oitavo lugar nos diagnósticos (4,8%).			
Anos de 2012 a 2016	Escola Municipal da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS	TMC – prevalência de 11% com transtornos neuróticos/estresse e transtornos do humor.	Professor	Idade média de 44,9 anos	Feminino.
Ano de 2019	Escolas de ensino infantil e fundamental na região do Vale da Paraíba/SP	Depressão (41,9%). Ansiedade (30,5%).	Professor	41 a 45 anos	Feminino.
Janeiro de 1990 a dezembro de 2009	Poder Executivo de Uberlândia/MG	<i>TMC com apenas uma CID foram a principal causa das aposentadorias por incapacidade permanente (22,6%).</i>	Manutenção e reparação	TMC – principal causa de inativações antes dos 40 anos (22,7%) e entre 40 e 49 anos (23,6%)	Feminino: prevalência. Masculino: maior tempo perdido de produtividade.

Fonte: Elaborada pela autora.

Diante dos resultados apresentados, é possível evidenciar algumas tendências em relação ao ambiente em que são desempenhadas as atividades públicas dos servidores, especialmente pelas limitações enfrentadas pelos pesquisadores na elaboração dos estudos ou pela ausência de uniformidade nas metodologias adotadas na amostra selecionada para o presente trabalho, pois, como relatado, houve diferentes objetivos e tratamentos estatísticos.

Apesar disso, considerando que inexistente uma compilação nacional indicando com precisão os principais fatores socioeconômicos e ambientais que prejudicam a saúde mental dos servidores públicos, tentar compreender como essa categoria de indivíduos funciona e se comporta, ainda que de forma precária, é de extrema relevância, porque muitas características e dificuldades são comuns, independentemente do local de lotação ou da profissão exercida. De fato, um dos maiores desafios é retirar o véu da invisibilidade, reconhecendo que a perda da saúde mental é um problema crescente, mas ainda encoberto e subestimado em virtude de diversos fatores, inclusive pela falta de conhecimento sobre as causas e consequências dos TMC.

Dessa maneira, para se ter um indicativo maior dessas propensões, serão trazidas, na próxima parte, comparações dos elementos que tiveram resultados gerais mais próximos, como, por exemplo, em relação à identificação das prevalências, idade e quantidade de pessoas por gênero. Também serão apresentadas outras pesquisas e trabalhos que podem corroborar a existência de algumas disfuncionalidades comuns às atividades e ambientes de trabalho públicos e que precisam ser reveladas para garantir uma melhor saúde ocupacional aos servidores.

#### 4 Aspectos relevantes em relação às atividades e ao ambiente de trabalho

O absenteísmo causado por TMC é algo que ficou evidenciado nos órgãos públicos das três esferas federativas brasileiras, figurando, em alguns estudos, como a principal ou uma das principais causas de afastamento do trabalho, de forma temporária ou definitiva, gerando custos sociais, econômicos e pessoais pelos dias de vida e de atividade laboral perdidos. E isso se repetiu em diversas categorias, com maior ocorrência na faixa etária entre 40 e 50 anos de idade no gênero feminino e com maiores diagnósticos para os transtornos de humor, transtornos neuróticos/estresse, ansiedade e uso de drogas ou álcool.

Esses resultados guardam certa coerência com pesquisas internacionais. Na Alemanha, por exemplo, foi realizado um estudo em 2007 (BAUER *et al.*) em dez escolas com 949 professores de gramática, mostrando uma prevalência de adoecimento mental levemente maior no gênero feminino (31,5%) do que no masculino (28,8%). No Reino Unido, os maiores percentuais de absenteísmo em diferentes ocupações e por TMC foram encontrados no serviço público, com idade maior do que 45 anos, gênero feminino e atividades de baixa complexidade (WHITAKER *et al.*, 2012). E, no que diz respeito a aposentadorias por incapacidade, um estudo de coorte de 43.000 gêmeos realizado na Suíça (SAMUELSON *et al.*, 2013.) concluiu que os grupos de atividades públicas de saúde, assistência social e serviço militar eram os mais suscetíveis ao risco de serem afastados precocemente do trabalho por TMC, independentemente dos fatores familiares.

Em que pese a estabilidade possa ser considerada um elemento que diminui o risco de afetação à saúde mental pelo fato de os servidores estarem menos sujeitos à despedida arbitrária, outros elementos estressores ou de sofrimento (OLIVEIRA; BALDAÇARA, MAIA, p. 166; SANTOS; MATTOS, 2010) são identificados com frequência no setor público. Além das questões sociais, familiares, genéticas e fisiológicas, os fatores mais associados ao ambiente de trabalho público estão relacionados com a intensa demanda dos serviços, a precarização das estruturas físicas, as mudanças administrativas e políticas que alteram as rotinas de trabalho, problemas de adaptação, hierarquização, burocratização e pressão no cumprimento de metas. No entanto, há, também, uma forte associação coletiva da imagem do servidor às ideias de marasmo e ineficiência, ocasionando o desgaste e a desvalorização das tarefas e das remunerações (SCHLINDWEIN; MORAIS, 2014, p. 124; BASTOS *et al.*, 2018, p. 54-57; OLIVEIRA, 2019, p. 54; SANTA-MARINHA *et al.*, 2019, p. 462; SALA *et al.*, 2009, p. 2.177; SANTOS, Kleber dos *et al.*,

2011, p. 616), recebidas muitas vezes de forma parcelada,<sup>6</sup> especialmente por haver distorções acumuladas ao longo do tempo.

No que tange à identificação de uma predominância de TMC no gênero feminino, confirmada em vários dos estudos acima noticiados (SCHLINDWEIN; MORAIS, 2014; ALARCON; GUIMARÃES, 2016; TELLES, 2019; SANTOS *et al.*, 2011; FONSECA; CARLOTTO, 2011; SILVA *et al.*, 2012; RODRIGUES *et al.*, 2013; CARLOTTO *et al.*, 2019; FERREIRA-COSTA; PEDRO-SILVA, 2019), importante salientar que houve um equilíbrio entre os casos de homens e mulheres ativos no serviço público federal no estado do Tocantins (OLIVEIRA; BALDAÇARA; MAIA, 2015, p. 166) e inativos na Fundação Oswaldo Cruz (SANTA-MARINHA, 2019, p. 463). Todavia, em relação ao gênero masculino, verificaram-se, na Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo (SALA *et al.*, 2009, p. 2.176) e nos Poderes Executivos de Belo Horizonte (RODRIGUES *et al.*, 2013, p. S146) e Goiânia (LEÃO *et al.*, 2015, p. 274), as maiores médias de dias de licença, independentemente da idade, do local de trabalho ou da função exercida, sinalizando a probabilidade de terem doenças de maior gravidade ou com maior tempo de comprometimento para o desempenho das suas atividades. E, em relação aos servidores aposentados do Poder Executivo de Uberlândia (SANTOS *et al.*, 2011), identificou-se que os homens têm maior tempo perdido de produtividade, confirmando a tendência de que eles podem estar buscando tardiamente o tratamento às moléstias na saúde mental.

Algumas pesquisas salientam que a diferença maior para o gênero feminino estaria associada aos diversos papéis sociais que as mulheres acumularam ao longo do tempo, aumentando as responsabilidades e a sobrecarga de trabalho (OLIVEIRA; BALDAÇARA; MAIA, 2015, p. 166), a exemplo do planejamento e execução das atividades domésticas (SCHLINDWEIN; MORAIS, 2014, p. 124) e cuidados com os filhos (OLIVEIRA, 2019, p. 61; TOSTES *et al.*, 2018). Por sua vez, a prevalência da faixa etária entre os 40 e 50 anos poderia estar relacionada com as alterações hormonais das mulheres, embora não seja possível afirmar que seja a única causa de TMC nesse segmento populacional (SILVA *et al.*, 2012, p. 511). De outro lado, para o gênero masculino, identificou-se que a dependência química (SCHLINDWEIN; MORAIS, 2014, p. 124; BASTOS *et al.*, 2018, p. 56) é um dos maiores fatores de risco de TMC e que poderia haver uma prevalência maior de transtornos de ansiedade em servidores mais jovens (TREVISAN *et al.*, 2019). Ou seja, é possível que as características comportamentais estejam impondo um padrão específico de (co) morbidade para cada um dos dois gêneros (LEÃO *et al.*, 2015, p. 273), até mesmo em relação ao momento em que se busca o tratamento. Por isso, não é recomendável adotar reducionismos generalizantes, pois, além dos aspectos biológicos e fisiológicos diferenciados, as questões relacionadas ao comportamento e ao ambiente influenciam nos resultados e predisposições.

E essa cautela se confirma quando se examina, por exemplo, a predominância do gênero masculino nos estudos relacionados com as polícias militares (LIMA; BLANK; MENEGON, 2015, p. 831), pois a entrada da população feminina é relativamente recente nessas corporações.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> No estado do Rio Grande do Sul, o Poder Executivo realizou pagamentos parcelados há mais de cinco anos. Diversas ações judiciais foram interpostas por servidores ativos, inativos e pensionistas para pleitear indenizações pelos danos morais, até que foi suscitado o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 70081131146 para uniformizar a matéria. De acordo com o acórdão, julgado em 29 de outubro de 2019 pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do estado, tendo por relator o desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, fixou-se a seguinte tese: "Atrasar ou parcelar vencimentos, soldos, proventos ou pensões de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, por si só não caracteriza dano moral aferível *in re ipsa*". Na data da consulta, não havia sido certificado o trânsito em julgado porque estava pendente de julgamento os Embargos de Declaração nº 70084020460. Informações disponíveis no site: [https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp\\_index](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index). Acesso em: 15 set. 2020. Isso significa dizer que o dano moral, nesse caso, não é presumido, deve ser provado pelo interessado que houve a afetação à personalidade, com análise caso a caso. Esse exemplo é trazido porque não foram encontradas pesquisas que estimem o impacto na saúde mental dos servidores que enfrentam essa situação de receber remunerações parceladas; contudo, já seria recomendável a adoção de um programa com medidas preventivas e terapêuticas em face dos indícios nacionais e internacionais de que o adoecimento mental é um problema crescente, agravado pela frustração de não se ter a contraprestação em troca do trabalho no momento adequado.

<sup>7</sup> Em estudo de 2019 (CUNHA *et al.*), foi identificada a prevalência de TMC no gênero masculino (80,95% para 19,04%); contudo, o percentual de mulheres era de 12,42% na instituição, visto que a inclusão das mulheres na Brigada Militar deu-se a partir de 1985. No estado do Rio Grande do Sul, de acordo com dados solicitados à Secretaria da Fazenda por e-mail para o presente artigo, havia na Brigada Militar, no mês de agosto de 2020, o registro de 2.869 servidoras (16,13%) e 14.913 servidores (83,87%).

A carreira policial está sujeita ao sofrimento psíquico decorrente do estado de alerta em virtude das situações de risco enfrentadas no cotidiano e que possuem elevando grau de estresse físico e mental pela violência e/ou precarização do trabalho em virtude de disfuncionalidades. Porém, muitas vezes, os traumas deixam de ser mitigados no âmbito preventivo ou terapêutico, resultando em altos percentuais de servidores com transtornos de depressão, adaptação, ansiedade, entre outros (CUNHA *et al.*, 2019, p. 14). No Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BUENO, 2019), registrou-se que, em 2018, houve 104 suicídios de policiais civis e militares no país, o equivalente a dois mortos para cada semana (MARÇAL, 2020), situação que expõe o sofrimento acumulado e torna visível que existe um problema a ser enfrentado: o quadro mais grave de depressão está tirando um percentual elevado de vidas em uma atividade que é desempenhada em ambiente essencialmente de risco, já que os servidores militares desempenham o importante papel de ser a primeira barreira contra a violência e trabalham para a manutenção da ordem e da segurança pública.

A má qualidade do sono é outro estressor que surgiu no estudo relatado da Universidade Pública Federal do Estado do Mato Grosso do Sul e que está diretamente relacionada com a afetação na saúde mental (ALARCON; GUIMARÃES, 2016). Os distúrbios que levam a dormir menos ou a ter sonolência excessiva podem estar relacionados com os TMC ou o desenvolvimento do estresse, pois fazem com que sejam liberados agentes inflamatórios no corpo e aumentam a produção de radicais livres e algumas espécies reativas de oxigênio, levando ao sentimento de dor no corpo (AMARO; DUMITH, 2018). No entanto, de igual forma, grande parte dessas doenças não é tratada ou diagnosticada porque as pessoas não reconhecem muito bem ou desconhecem que possa ser um problema. Essa situação também foi evidenciada em estudo realizado na Universidade Federal de Rio Grande, em que diversos professores apresentaram sonolência diurna excessiva como reflexo de um ritmo de vida acelerado, que envolve preparar e ministrar aulas, dar atenção e orientar alunos, organizar e aplicar provas, produzir artigos acadêmicos, elaborar trabalhos de pesquisas, entre outras inúmeras atividades desenvolvidas (AMARO; DUMITH, 2018). E, em consequência do aumento do número de distúrbios do sono, verificaram-se aumento da mortalidade, prejuízos econômicos e comprometimento da saúde física e mental.

Deveras, o trabalho dignifica o ser humano ao trazer o retorno financeiro pela energia gasta no desempenho das atribuições e deveria ser uma relação em que todos saem beneficiados. Quando esse resultado não é satisfatório ou equilibrado, podem ocorrer o tormento e o adoecimento mental, ocasionados pelas anomalias evidenciadas, sejam do local de trabalho, sejam do próprio trabalhador. No serviço público, diversos fatores podem impactar negativamente e, por isso, é necessário criar condições laborais diferenciadas para permitir que sejam oferecidas prestações públicas mais eficazes e eficientes à população, com a redução dos gastos financeiros suportados pela sociedade e, ao mesmo tempo, aumentando a qualidade de vida do capital humano, que, ao fim e ao cabo, dá concretude aos serviços de saúde, educação, segurança, moradia, transporte, justiça, etc. A partir da adoção de medidas preventivas e terapêuticas voltadas à proteção da saúde mental, pensadas de forma coletiva e inclusiva, poderá haver a ressignificação e a mitigação dos sofrimentos, quebrando-se os ciclos viciosos que proporcionam os afastamentos temporários ou definitivos dos servidores.

Por isso é que se torna de extrema relevância fazer a integração entre diversas áreas científicas. A aproximação das neurociências com a psicologia cognitiva, por exemplo, tem permitindo descobrir a origem de determinados TMC com a utilização combinada de técnicas de neuroimagens (DRMO – dessensibilização e reprocessamento dos movimentos oculares; PET – tomografia por emissão de pósitrons; SPECT – tomografia por emissão de fótons; fMRI – ressonância magnética funcional; rCBF – fluxo sanguíneo cerebral regional, entre outros) e os tipos de psicoterapias (comportamental, cognitivo-comportamental, psicodinâmica, terapia de grupo, interpessoal, entre

outras) (CALLEGARO; LANDEIRA-FERNANDEZ, 2007).<sup>8</sup> Esse diálogo torna possível a identificação mais precisa das alterações no sistema nervoso central com as terapias e o redirecionamento (CALLEGARO; LANDEIRA-FERNANDEZ, 2007, p. 869),<sup>9</sup> em sendo necessário, da técnica ou das orientações aos pacientes e familiares com quem convivem diretamente, diminuindo, ou até eliminando, a utilização de medicamentos e promovendo a reabilitação e o retorno ao trabalho com qualidade de vida e efeitos mais duradouros (CHARCHAT-FICHMAN; FERNANDES; LANDEIRA-FERNANDEZ, 2012).

Embora ainda sejam poucos e recentes os estudos, já se tem observado que as intervenções concertadas produzem expressiva modificação nas crenças, pensamentos, emoções e comportamentos dos pacientes e que mudanças nesses níveis estão ligadas a modificações do funcionamento neural (STOCK; BARBOSA; KRISTENSEN, 2014). Isso significa dizer que se confirmam as previsões e orientações da Organização Mundial da Saúde lá do ano de 2001 (OMS, 2001), quando publicou relatório salientando a importância da saúde mental como política pública e apontou para a necessidade de uma abordagem integrada entre os conhecimentos científicos, com especial destaque para os avanços da medicina do comportamento e das neurociências,<sup>10</sup> para que os países tivessem a compreensão dos fatores biológicos, psicológicos e sociais que interferem nas suas relações e ocasionam doenças físicas e mentais, alcançando respostas mais adequadas e efetivas a fim de gerar o bem-estar dos indivíduos e das sociedades.

Porém, aqui no Brasil, mesmo depois de praticamente vinte anos dos alertas emitidos pela OMS, ainda estamos na fase de reconhecimento da importância de se dar atenção à saúde mental, razão pela qual é fundamental que os órgãos públicos nacionais e subnacionais percebam o quanto as disfuncionalidades ambientais impactam no seu capital humano. Acima de tudo, é imprescindível a existência de servidores públicos que idealizam, pensam e dão concretude aos objetivos coletivos; por isso, garantir a qualidade de vida e a saúde mental deve ser um item prioritário na agenda daqueles governantes que pretendem fazer uma boa gestão pública.

## Resultados e considerações finais

Ao analisar os estudos acima narrados, observa-se que os números dos casos investigados são subestimados, porquanto não representam a totalidade de casos existentes. Muitos deles sequer chegam a ser registrados pelos servidores devido ao medo ou vergonha da exposição, potencializados pelas relutâncias em admitir essa perda da saúde mental ao considerarem como um sinal de fraqueza, associado a outros motivos financeiros ou pessoais, que mascaram as repercussões. Além disso, há o desconhecimento de que certas doenças laborais possam estar relacionadas com os transtornos mentais e que pode haver um nexo de causalidade entre o trabalho público e o adoecimento (SCHLINDWEIN; MORAIS, 2014, p. 125), embora o labor possa não ser, necessariamente, a única causa de TMC, uma vez que existem outros fatores hereditários, físicos, químicos ou biológicos que influenciam o comportamento e podem potencializar o desenvolvimento dessas patologias (BEAR; CONNORS; PARADISO, 2017, p. 754).

<sup>8</sup> Conforme esses autores (p. 866-867): “Recentemente, um estudo que contou com a colaboração de pesquisadores brasileiros e americanos (Peres *et al.*, 2007) demonstrou que técnicas cognitivo-comportamentais relacionadas com exposição e reestruturação cognitiva produziram, além da redução de sintomas entre pacientes diagnosticados com transtornos do estresse pós-traumático, um aumento a atividade de estruturas cerebrais relacionadas com memórias explícitas, tais como o córtex pré-frontal, o lobo temporal e o hipocampo, bem como uma redução da atividade da amígdala, estrutura relacionada com memórias implícitas de natureza emocional. Curiosamente, todas essas alterações no funcionamento de estruturas cerebrais produzidas pela intervenção psicoterapêutica foram observadas exclusivamente no hemisfério esquerdo”.

<sup>9</sup> E acrescentam (p. 869): “A integração entre neurociência e psicologia cognitiva vem permitindo também redimensionar as fronteiras entre fatores conscientes e não-conscientes associados à origem e ao tratamento dos transtornos mentais. Grande parte da atividade realizada pelo cérebro independe da atividade consciente, sendo constituída de processamento implícito. Memórias implícitas são particularmente importantes para a origem dos transtornos mentais, e aspectos conscientes estão também relacionados a intervenções psicoterapêuticas”.

<sup>10</sup> O Prêmio de Fisiologia e Medicina em Memória de Alfred Nobel de 2000 foi atribuído aos professores Arvid Carlsson, Paul Greengard e Eric Kandel pelas suas descobertas sobre as sinapses e a sua plasticidade durante toda a vida.

Há, também, fatores que ficaram de fora do espectro de investigação – como a antecedência temporal de TMC ao ingresso no serviço público – que podem não ter sido devidamente identificados nos exames admissionais ou ainda terem decorrido de outra relação trabalhista (pública ou privada) que não esteve relacionada com os órgãos examinados nas pesquisas, além do fato de existirem concursos públicos extremamente exigentes e que levam os candidatos a se dedicarem por anos a fio, com muitos desgastes físicos, mentais e emocionais que podem deixar sequelas preexistentes. Portanto, deve-se reconhecer a existência de variáveis intrínsecas ou extrínsecas que ainda precisam ser avaliadas e que impactam nos desfechos, a exemplo dos fatores subjacentes que conduzem à decisão de faltar ou não ao trabalho ou que estejam relacionados com a falta de equilíbrio entre o servidor e o ambiente (RODRIGUES, 2013, p. S149). É necessário identificar, de forma prematura e enquanto ainda há saúde, o que se consegue fazer por meio da prevenção primária, algo que não é realizado em grande parte da administração pública nacional.

Cabe salientar que existem pesquisas indicando que os TMC podem ser o principal motivo de absenteísmo temporário ou definitivo de servidores públicos (SANTA-MARINHA, 2019, p. 462). A maioria das populações estudadas atua na prestação direta de serviços, caracterizada por altas demandas cognitivas e psicológicas, com baixo suporte social e grande controle sobre o trabalho, conduzindo a um maior risco de licenças por morbidades psiquiátricas (LEÃO, 2015, p. 273). Isso revela que o cansaço mental do trabalho intelectual e a exaustão emocional podem estar sendo negligenciados nas estruturas organizacionais (FONSECA; CARLOTTO, 2011, p. 121), levando-se a crer que o ambiente público pode estar impactando na saúde mental desses trabalhadores.

Mais do que a mensuração dos custos financeiros decorrentes de TMC em servidores, é preciso identificar o custo humano que também deriva do absenteísmo, do presenteísmo, das dificuldades de relações no trabalho, da piora do clima laboral e da queda da motivação (OLIVEIRA, 2019, p. 61). Em 2006, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento estimou, com base em estudos da OMS, que, para cada R\$1,00 investido em prevenção de doenças e de agravos ocupacionais, R\$16,00 são economizados em ações reparadoras (OLIVEIRA; BALDAÇARA; MAIA, 2015, p. 165). Corroborando, o primeiro estudo de modelagem econômica (CHISHOLM *et al.*, 2016) para o tratamento da depressão, realizado em 36 países, incluído o Brasil, revelou que, para cada US\$1,00 investido na expansão do tratamento, haveria um retorno de US\$4,00, o que estaria, em tese, consoante o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 3 da ONU. Ainda assim, é preciso avançar no sentido de se ter uma real dimensão do adoecimento mental, já que os impactos ocorrem na economia, nos índices de violência, nos casos de suicídio, na negligência familiar, na produtividade e no futuro do país (OLIVEIRA, 2019, p. 53).

Mesmo que ainda não se tenha resultados precisos, é possível afirmar que a promoção de uma melhor qualidade de vida no ambiente de trabalho traz resultados positivos, sendo necessário estimular o planejamento de intervenções para diminuir a incidência ou a recaída das doenças mentais por meio de um processo de vigilância estruturado para acolhimento do servidor, com a construção de ambientes de trabalho saudáveis (SANTA-MARINHA, 2019, p. 463). Por isso, abordagens multidisciplinares com a participação do servidor, principal interessado, terão o potencial de desenvolver a ideia de uma política pública de atenção integral, albergando não só a saúde mental, mas, também, de forma integrada, a educação, a assistência, a previdência e o trabalho. Ademais, deverão ser incentivadas a capacitação continuada, a reabilitação e a readaptação funcional como formas de humanização das relações laborais e a priorização dos grupos mais vulneráveis (LEÃO, 2015, p. 271).

Vale o alerta de que a falta de flexibilidade organizacional em alguns órgãos públicos pode ser um potencial problema à implementação de programas de intervenção. Todavia, já existem experiências exitosas, em que pese com grandes desafios e melhoramentos a serem

implementados, como o Projeto de Atenção à Saúde Mental dos Trabalhadores (Prasmet) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (TELLES, 2019), o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (SIASS) (MARTINS *et al.*, 2017) e o Programa Estadual de Saúde Ocupacional do Servidor Público de Santa Catarina (PESOSP) (SERAFIM, 2009; WARPECHOWSKI *et al.*, 2021, p. 280-287). Estudos longitudinais e mapeamento dos dados por meio de *data mining* (CÔRTEZ; PORCARO; LIFSCHITZ, 2002) poderão ser os próximos passos para se ter uma maior precisão do número de servidores afastados temporária ou definitivamente, possibilitando traçar perfis epidemiológicos e comportamentais destinados ao estabelecimento de estratégias mais eficazes.

Tudo isso é inevitável, porque o adoecimento mental, para além de ser um problema orgânico, é um problema social, que afeta, consideravelmente, a população de servidores públicos brasileiros e conduz à perda de dias/anos de vida com qualidade, refletindo-se em prejuízo para toda a sociedade se continuar sendo solapada, abalada, ameaçada por ambientes de trabalho que criam ou potencializam as doenças da mente e do comportamento. Por isso, é necessário envidar esforços para que políticas públicas transdisciplinares baseadas em evidências assegurem ações planejadas de prevenção e tratamento a fim de reduzir o número de casos de incapacitações para o trabalho.

É um grande desafio, certamente, porque é necessário, ainda, reconhecer e inserir a saúde mental na agenda de discussões políticas e sociais como algo essencial para toda a população. À medida que o conhecimento revele os benefícios de promover ações preventivas, poderão ser melhorados os ambientes laborais, tais como aquele analisado no presente estudo – o público –, em que os serviços, em geral, são prestados por pessoas para ser entregues a pessoas.

As neurociências, por sua vez, colaboram no sentido de quebrar com uma tradição dualista do ser humano, que pode/deve ser compreendido como uma totalidade físico-moral em harmonia com ambiente em que vive (RUSSO; PONCIANO, 2002, p. 350), interagindo de uma maneira plástica, adaptável e criativa. Além disso, nada mais fazem do que “seguir e aprofundar o caminho já traçado pela chamada medicina do comportamento (psiquiatria, psicanálise e psicologias), oferecendo um aconselhamento especializado na arte do ‘bem-viver’” (RUSSO; PONCIANO, 2003, p. 366), de forma a cultivar a exteriorização da experiência de vida plena e produtiva.

Dessarte, a ancoragem das ciências cognitivas envolvendo o cérebro e o comportamento, especialmente com base nos achados empíricos e nos indícios materiais, passou a ter um papel determinante no desenvolvimento das novas teorias que embasam as políticas públicas estatais, não podendo mais ser desconsideradas na formulação das regras que conduzem e organizam as sociedades. Nesse sentido, cabe dar início a um processo de educação transformador, humanista, conscientizador e emancipador, que confere um novo sentido às necessidades sociais e individuais, em busca desse “bem viver”.<sup>11</sup>

Com efeito, é nítida a importância de se ter o reconhecimento da saúde mental como um direito de todos; porém, falta ainda sair da teoria, que ainda é precária, e inseri-la no contexto nacional a partir da construção de políticas públicas que possibilitem aumentar os investimentos em prevenção ampliada e tratamento, com vistas a reduzir os custos humanos e financeiros decorrentes das enfermidades.

As medidas devem contemplar, acima de tudo, a acessibilidade das informações sobre como as pessoas agem e reagem frente a estímulos ou situações adversas para que saibam lidar melhor diante dos automatismos desencadeados pelos instintos e emoções. Ademais, precisam ser desenvolvidas estratégias e respostas eficazes com a participação de equipes

<sup>11</sup> O *buen vivir* ganhou contornos formais e oficiais por meio da adoção expressa na Constituição da República do Equador e da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, nos anos de 2008 e 2009, respectivamente, como uma forma de repensar e reconstruir uma visão de mundo conectando a vida humana e a natureza (WOLKMER; WOLKMER, 2014).

multidisciplinares, bem como ser incentivadas as pesquisas científicas mediante investimentos públicos em estudos e infraestruturas adequadas ao atendimento, não se descartando outras ações governamentais que poderão ser estruturadas com o objetivo de lidar melhor com as doenças que afetam a saúde mental (ORNELL, 2020).

Nesse contexto, o controle externo, que é exercido pelos tribunais de contas nacionais e que está capilarizado na União, Distrito Federal, 5.570 municípios e 26 estados, pode, havendo interesse, protagonizar esse processo de mudança, uma vez que desempenha funções orientativas, pedagógicas e prospectivas, havendo a possibilidade de auxiliar tanto na divulgação da necessidade de se tratar preventivamente a saúde mental dos servidores públicos quanto na construção de diretrizes que possam conduzir à elaboração de uma política pública de Estado que integre a saúde, a educação, o trabalho, a assistência e a previdência (WARPECHOWSKI *et al.*, 2021).<sup>12</sup>

Deveras, as iniciativas legislativas no âmbito nacional ainda são tímidas no que diz respeito a se dar maior visibilidade à temática. Contudo, cabe salientar a existência do Projeto de Lei nº 5.469/2020, de autoria do deputado federal Ricardo Silva, no sentido de criar uma campanha permanente de orientação, informação, prevenção e tratamento de transtornos ansiosos e depressivos, que está, atualmente, pronto para ser votado pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), com parecer favorável à aprovação, com substitutivo. A depender do texto final aprovado, será uma grande contribuição para que a população brasileira tome consciência e busque a saúde integral do seu corpo e da sua mente.

É essa a trajetória a ser seguida para que as presentes e futuras gerações possam lidar de forma mais harmônica consigo mesmas e com o entorno em que estiverem inseridas, mediante um comportamento mais viável e com menos sofrimento humano em um mundo cada vez mais complexo e adverso.

Finalmente, registra-se que, ao tempo em que realizada a pesquisa para o presente artigo, havia poucos estudos científicos sobre os efeitos da pandemia da COVID-19 na saúde mental dos servidores públicos nas três esferas federativas, o que impossibilitou a realização de uma abordagem semelhante a essa ou, até mesmo, comparativa. Então, certamente, essa história não termina aqui.

**Abstract:** This article aims to analyze temporary or permanent leaves of absence from work of Brazilian civil servants caused by mental and behavioral disorders, in order to verify whether the work environment can be an aggravating factor. From a random selection of studies conducted in the period from 2009 to 2019 in various bodies of the three federative spheres, twenty-four studies were chosen and described that had as research object the verification of the prevalence of these types of disorders in cases of leave for health treatment or disability retirements, as well as compare this database with other scientific papers that corroborate the investigations and bring some considerations coming from the neurosciences, in order to better understand the phenomenon. In some studies of the federal, state and municipal spheres, it was evidenced that the departures had as the main cause, or one of the main causes, the mind and behavioral disorders, repeating in several public professional categories, with higher

incidence in the age group between 40 and 50 years old, in the female gender, in the diagnoses of mood disorders, neurotic/stress disorders, anxiety and abuse of drugs or alcohol. The evidence reaffirms that it is necessary to invest in the occupational health of public servants working in dysfunctional environments, expanding the forms of prevention and treatment, to improve health and well-being and mitigate the economic and personal costs for the days of life and work lost. However, in addition to being an organic problem, the loss of mental health is a social problem that reflects on the entire collectivity, being recommendable the construction of multidisciplinary public policies that integrate this issue not only in the health area, but also in those related to education, work, welfare and assistance.

**Keywords:** Public sector. Servant's health. Mental and behavioral disorders. Social problem. Public policies.

<sup>12</sup> Aqui, os autores fazem a indicação de oito atos que podem vir a ser executados pelos tribunais de contas em relação à saúde mental, não exaustivos, tampouco sequenciais ou excludentes, ao contrário, são concomitantes e complementares, dependendo do caso evidenciado: 1) reconhecer internamente; 2) disseminar o conhecimento; 3) divulgar e incentivar boas práticas; 4) realizar diagnósticos nas leis orçamentárias; 5) identificar a extensão do problema assistencial e previdenciário; 6) realizar auditorias operacionais; 7) estabelecer comandos; e 8) articular políticas públicas integradas (p. 290-297).

## Referências

- ALARCON, Andréia de Cássia R. Soares; GUIMARÃES, Líliliana Andolpho Magalhães. Prevalência de transtornos mentais em trabalhadores de uma universidade pública do estado do Mato Grosso do Sul, Brasil. *Revista Sul Americana de Psicologia*, v. 4, n. 1, jan./jul. 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Liliana\\_Guimaraes/publication/305773464\\_Prevalence\\_of\\_minor\\_mental\\_disorders\\_among\\_employees\\_of\\_a\\_public\\_university\\_of\\_the\\_state\\_of\\_Mato\\_Grosso\\_Do\\_Sul\\_Brazil\\_PREVALENCIA\\_DE\\_TRANSTORNOS\\_MENTAIS\\_EM\\_TRABALHADORES\\_DE\\_UMA\\_UNIVERSIDADE\\_PUBLICA\\_DO/links/57a0b65508aeef35741b5b6e/Prevalence-of-minor-mental-disorders-among-employees-of-a-public-university-of-the-state-of-Mato-Grosso-Do-Sul-Brazil-PREVALENCIA-DE-TRANSTORNOS-MENTAIS-EM-TRABALHADORES-DE-UMA-UNIVERSIDADE-PUBLICA-D.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Liliana_Guimaraes/publication/305773464_Prevalence_of_minor_mental_disorders_among_employees_of_a_public_university_of_the_state_of_Mato_Grosso_Do_Sul_Brazil_PREVALENCIA_DE_TRANSTORNOS_MENTAIS_EM_TRABALHADORES_DE_UMA_UNIVERSIDADE_PUBLICA_DO/links/57a0b65508aeef35741b5b6e/Prevalence-of-minor-mental-disorders-among-employees-of-a-public-university-of-the-state-of-Mato-Grosso-Do-Sul-Brazil-PREVALENCIA-DE-TRANSTORNOS-MENTAIS-EM-TRABALHADORES-DE-UMA-UNIVERSIDADE-PUBLICA-D.pdf). Acesso em: 10 set. 2020.
- AMARO, João Marcelo Ramachioti Soares; DUMITH, Samuel Carvalho. Sonolência diurna excessiva e qualidade de vida relacionada à saúde dos professores universitários. *J Bras. Psiquiatr.*, 2018, v. 67, n. 2, p. 94-100. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/jbpsiq/v67n2/0047-2085-jbpsiq-67-2-0094.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- BASTOS, Maria Luiza Almeida *et al.* Afastamentos do trabalho por transtornos mentais: um estudo de caso com servidores públicos em uma instituição de ensino do Ceará, Brasil. *Rev. Bras. Med. Trab.*, 2018, v. 16, n. 1, p. 53-59. DOI: 10.5327/Z1679443520180167. Disponível em: <https://www.rbmt.org.br/details/293/pt-BR/afastamentos-do-trabalho-por-transtornos-mentais-um-estudo-de-caso-com-servidores-publicos-em-uma-instituicao-de-ensino-no-ceara-brasil>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BAUER, Joachim *et al.* Working conditions, adverse events and mental health problems in a sample of 949 German teachers. *Int Arch Occup Environ Health*, abr. 2007, v. 80, n. 5, p. 442-449. DOI: 10.1007/s00420-007-0170-7. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17294238/>. Acesso em: 09 set. 2020.
- BEAR, Mark F.; CONNORS, Barry W.; PARADISO, Michael A. *Neurociências: desvendando o sistema nervoso*. Trad. Carla Dalmaz *et al.*, rev. téc. Carla Dalmaz, Jorge Alberto Quillfeldt, Maria Elisa Calcagnotto. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.
- BRANT, Luiz Carlos; MINAYO-GÓMEZ, Carlos. Dispositivos de transformação do sofrimento em adoecimento numa empresa. *Psicologia em Estudo*, Maringá, n. 12, v. 3, p. 465-473, set./dez. 2007. Disponível: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-73722007000300003&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-73722007000300003&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 09 set. 2020.
- BUENO, Samira (Dir. Exec.). *13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, ISSN 1983-7364. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.
- CALLEGARO, Marco Montarroyos; LANDEIRA-FERNANDEZ, J. Pesquisas em neurociência e suas implicações na prática psicoterápica. In: CORDIOLI, A. V. (ed.). *Psicoterapias: Abordagens atuais*. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2007. p. 851-872.
- CARLOTTO, Mary Sandra *et al.* Prevalência de afastamentos por transtornos mentais e do comportamento relacionados ao trabalho em professores. *Rev do Prog de Mestrado Prof. da UNISC*, v. 3, n. 1, jan./jun. 2019, p. 19-32. ISSN: 2527-1288. DOI: 10.17058/psiunisc.v3i1.12464. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/psi/article/view/12464>. Acesso em: 10 set. 2020.
- CHARCHAT-FICHMAN, Helenice; FERNANDES, Conceição Santos; LANDEIRA-FERNANDEZ, J. Psicoterapia neurocognitiva-comportamental: uma interface entre psicologia e neurociência. *Revista Brasileira de Terapias Cognitivas*, 2012, v. 8, n. 1, p. 40-46. Disponível em: <https://cdn.publisher.gn1.link/rbtc.org.br/pdf/v8n1a06.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- CHISHOLM, Dan *et al.* Scaling-up treatment of depression and anxiety: a global return on investment analysis. *Lancet Psychiatry*, maio 2016, v. 3, n. 5, p. 415-424. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2215-0366%2816%2930024-4>. Acesso em: 11 set. 2020.
- CÔRTEZ, Sérgio da Costa; PORCARO, Rosa Maria; LIFSCHITZ, Sergio. Mineração de dados: funcionalidades, técnicas e abordagens. *PUC/Rio, Inf. MCC 10/02*, maio 2002. Disponível em: [http://www.inf.ufg.br/sites/default/files/uploads/relatorios-tecnicos/RT-INF\\_001-09.pdf](http://www.inf.ufg.br/sites/default/files/uploads/relatorios-tecnicos/RT-INF_001-09.pdf). Acesso em: 10 set. 2020.
- CUNHA, Pedro Alexander Beron *et al.* Transtorno de estresse pós-traumático em policial militar. *Revista Saúde e Desenvolvimento Humano*, Canoas, v. 7, n. 2, p. 07-18, 2019, ISSN 2317-8582. Disponível em: [https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/saude\\_desenvolvimento/article/view/3674](https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/saude_desenvolvimento/article/view/3674). Acesso em: 02 set. 2020.
- DAMÁSIO, António R. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. Tradução de Dora Vicente e Georgina Segurado. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- FERREIRA-COSTA, Rodney Querino; PEDRO-SILVA, Nelson. Níveis de ansiedade e depressão entre professores de ensino infantil e fundamental. *Pró-posição*, Campinas, SP, v. 30, e20160143, 2019, p. 1-29. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8656506>. Acesso em: 10 set. 2020.
- FONSECA, Rosália Maria Costa; CARLOTTO, Mary Sandra. Saúde mental e afastamento do trabalho em servidores do Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. *Psicologia em Pesquisa* (versão online), UFJF, v. 5, n. 2, p. 117-125, jul./dez. 2011. ISSN 1982-1247. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-12472011000200004](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472011000200004). Acesso em: 01 set. 2020.

- HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2015.
- INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO). *Workplace stress: a collective challenge*. World day for safety and health at work. 28 abr. 2016, Geneve. Disponível em: [https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS\\_466547/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_466547/lang-en/index.htm). Acesso em: 15 set. 2020.
- LEÃO, Ana Lúcia de Melo *et al.* Absenteísmo-doença no serviço público municipal de Goiânia. *Revista Bras. Epidemiol.*, jan./mar. 2015, v. 18, n. 1, p. 262-277. DOI: 10.1590/1980-5497201500010020. Acesso em: 11 set. 2020.
- LIEBERMAN, Matthew. *Social: why our brains are wired to conect*. Reino Unido: Oxford University Press, 2013.
- LIMA, Fabíola Polo de Lima; BLANK, Vera Lúcia Guimarães; MENEGON, Fabrício Augusto. Prevalência de transtorno mental e comportamental em policiais militares/SC, em licença para tratamento de saúde. *Psicologia, Ciência e Profissão* (versão impressa), 2015, v. 35, n. 3, p. 824-840. ISSN 1414-9893. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1414\\_98932015000300824&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414_98932015000300824&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 01 set. 2020.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos (1937-1996). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econométrica*, New York, v. 47, n. 2, p. 263-292, mar. 1979.
- MACLEAN, Paul. *The triune brain in Evolution: role in paleocerebral functions*. New York: Plenum Press, 1990.
- MARÇAL, Hanna Izabel Ferreira; SCHLINDWEIN, Vanderléia de Lurdes Dal Castel. Prazer e sofrimento na polícia militar: uma revisão de literatura. *Trab. Em(Cena)*, Palmas, TO, 2020, v. 5, n. 1, p. 111-135. INSS eletrônico: 2516-1487. DOI: 10.20873/25261487V5N1P111. Acesso em: 11 set. 2020.
- MARTINS, Maria Inês Carsalade *et al.* A política de atenção à saúde do servidor público federal no Brasil: atores, trajetórias e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 5, p. 1.429-1.440, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017225.33542016. Acesso em: 11 set. 2020.
- MOREIRA, Aline Aparecida Oliveira *et al.* Aposentadoria por invalidez de servidores públicos universitários: perfil epidemiológico e causas. *Rev Bras Enferm* [Internet], 2018, v. 71, n. 2, p. 310-317. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2016-0653>. Acesso em: 29 ago. 2020.
- OLIVEIRA, Luanne Alves; BALDAÇARA, Leonardo Rodrigo; MAIA, Maria Zoreide Brito. Afastamentos por transtornos mentais entre servidores públicos federais no Tocantins. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 40, n. 132, p. 156-169, 2015. INSS: 0303-7657 (versão impressa). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0303-7657000092614>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- OLIVEIRA, Thais Camargo. Perfis de adoecimento mental dos servidores públicos federais assistidos pelo SIASS IFGoiano/IFG. *Tecnia*, v. 4, n. 1, 2019, p. 52-64. Disponível em: <http://revistas.ifg.edu.br/tecnica/article/view/219>. Acesso em: 10 set. 2020.
- OLIVEIRA, William Vaz de. A fabricação da loucura: contracultura e antipsiquiatria. *História, Ciência e Saúde – Manguinhos*, v. 18, n. 1, Rio de Janeiro, mar. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702011000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702011000100009). Acesso em: 28 ago. 2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). A saúde mental pelo prisma da saúde pública, p. 1-16. *Relatório sobre a saúde no mundo 2001: saúde mental: nova concepção, nova esperança*. Genebra: OPAS/OMS, 2001. p. 1-16.
- ORNELL, Felipe *et al.* “Pandemic fear” and COVID-19: mental health burden and strategies. *Braz. J. Psychiatry*, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-44462020000300232](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462020000300232). Acesso em: 07 dez. 2020.
- RODRIGUES, Celeste de Souza *et al.* Absenteísmo-doença segundo autorrelato de servidores públicos municipais em Belo Horizonte. *Revista Bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v. 30, Sup., p. S135-S154, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v30s0/09.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.
- RUSSO, Jane A.; PONCIANO, Ednal. T. O sujeito da neurociência: da naturalização do homem ao re-encantamento da natureza. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 345-373, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/physis/v12n2/a09v12n2>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- SALA, Arnaldo *et al.* Licenças médicas entre trabalhadores da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo no ano de 2004. *Cadernos de Saúde Pública* (versão impressa), v. 25, n. 10, p. 2.168-2.178, out. 2009. ISSN 0102-311. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2009001000008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2009001000008&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 set. 2020.
- SAMUELSON, Åsa *et al.* Psychosocial working conditions, occupational groups, and risk of disability pension due to mental diagnoses: a cohort study of 43 000 Swedish twins. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, v. 39, n. 4 (July 2013), p. 351-360. DOI: 10.2307/23558334. Acesso em: 03 set. 2020.
- SANTA-MARINHA, Marden Samir. Perfil das aposentadorias por invalidez entre os servidores públicos federais da Fundação Oswaldo Cruz entre os anos de 2012 e 2016. *Rev. Bras. Med. Trab.*, 2019, v. 17, n. 4, p. 458-64. DOI: 10.5327/Z167944352019392. Disponível em: <https://www.rbmt.org.br/details/493/pt-BR/perfil-das-aposentadorias-por-invalidez-entre-os-servidores-publicos-federais-da-fundacao-oswaldo-cruz-entre-os-anos-de-2012-e-2016>. Acesso em: 03 set. 2020.

SANTOS, Ana Cecília de Queiroz *et al.* Aposentadorias por invalidez e doenças crônicas entre os servidores da prefeitura municipal de Uberlândia, Minas Gerais, 1990-2009. *Cad. Saúde Colet.*, 2015, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 57-62. ISSN 2358-291X. <https://doi.org/10.1590/1414-462X201500010010>. Acesso em: 10 set. 2020.

SANTOS, Kleber dos *et al.* Absenteísmo-doença, modelo demanda-controle e suporte social: um estudo caso-controle aninhado em uma coorte de trabalhadores de hospitais, Santa Catarina, Brasil. *Rev. Bras. Epidemiol.* (versão impressa), 2011, v. 14, n. 4, p. 609-619. ISSN 1415-790X. <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2011000400008>. Acesso em: 10 set. 2020.

SANTOS, Jandira Pereira; MATTOS, Airton Pozo. Absenteísmo-doença na prefeitura municipal de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional* (versão impressa), São Paulo, v. 35, n. 121, p. 148-156, 2010. ISSN 0303-7657. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-76572010000100016](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572010000100016). Acesso em: 11 set. 2020.

SCHLINDWEIN, Vanderléia de Lurdes Dal Castel; MORAIS, Paulo Rogério. Prevalência de transtornos mentais e comportamentais nas instituições públicas federais de Rondônia. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 17, n.1, p. 117-127, 2014. DOI: 10.11606/issn.1981-0490.v17n1p117-127. Acesso em: 28 ago. 2020.

SERAFIM, Alessandra da Cruz. Desafios na gestão de políticas públicas de saúde ocupacional: elaboração e implantação do Programa Estadual de Saúde Ocupacional do Servidor Público de Santa Catarina. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração. (Painel 12: Gestão Políticas Públicas de Saúde Ocupacional), maio 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/DESAFIOS-NA-GEST%C3%83O-DE-POL%C3%8DTCAS-P%C3%9ABLICAS-DE-SA%C3%9ADE-OCUPACIONAL-ELABORA%C3%87%C3%83O-E2.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

SILVA, Eli Borges de Freitas *et al.* Transtornos mentais e comportamentais: perfil dos afastamentos de servidores públicos estaduais em Alagoas, 2009. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 505-514, jul./set. 2012. ISSN 1679-4974. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742012000300016>. Acesso em: 01 set. 2020.

STOCK, Tatiana Otto; BARBOSA, Márcio Englert; KRISTENSEN, Christian Haag. Evidências de alterações neurais na Terapia Cognitivo-Comportamental: uma revisão da literatura. *Contextos Clínicos*, v. 7, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2014. DOI: 10.4013/ctc.2014.71.03. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/contextosclinicos/article/viewFile/ctc.2014.71.03/4117>. Acesso em: 05 dez. 2020.

TELLES, Leonardo Lessa *et al.* O Projeto de Atenção à Saúde Mental dos Trabalhadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Prasmnet: 20 anos. *Rev. Bras. Saúde Ocup.*, 2019; 44e34. ISSN: 2317-6369 (online). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000004218>. Acesso em: 09 set. 2020.

TOSTES, Maiza Vaz *et al.* Sofrimento mental de professores do ensino público. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 116, p. 87-99, jan./mar. 2018. ISSN 2358-2898. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-1104201811607>. Acesso em: 11 set. 2020.

TREVISAN, Rafaela Luiza *et al.* Prevalência de transtornos do humor e de ansiedade em servidores públicos afastados. *Revista Psicologia em Pesquisa*, v. 13, n. 2, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.34019/1982-1247.2019.v13.23845>. Acesso em: 03 set. 2020.

VARGES, Luana Maria de Souza; BARBOSA, Mirella Cristina Letto. Fatores relacionados ao afastamento de enfermeiros em um hospital público do município de Vitória da Conquista. *Rev. Mult. de Psicologia* (versão online), v. 11, n. 38, 2017. ISSN 1981-1179. DOI: <https://doi.org/10.14295/online.v11i38.964>. Acesso em: 10 set. 2020.

VILLENEUVE, Inés Marino. Una nueva vacuna: la vacuna del autoconocimiento. Bases neurobiológicas de la conducta humana. El juego entre el cerebro instintivo-emocional y el cerebro racional. *Revista pediatria atención primaria*, Madrid, v. 18, n. 70, abr./jun. 2016, p. e85-e91. Disponível: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1139-76322016000200017](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1139-76322016000200017). Acesso em: 10 set. 2020.

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes *et al.* A saúde mental do servidor público e a pandemia: o que os Tribunais de Contas têm a ver com isso? In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 267-306. ISBN 978-65-5518-078-7.

WHITAKER, Will *et al.* The effect of mental ill health on absence from work in different occupational classifications: analysis of routine data in the British Household Panel Survey. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, London, v. 54, n. 12, p. 1.539-1.544, 2012. DOI: 10.1097/JOM.0b013e3182677d12. Acesso em: 03 set. 2020.

WOLKMER, Antonio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima S. Repensando a natureza e o meio ambiente na Teoria Constitucional da América Latina. *Revista Novos Estudos Jurídicos* (eletrônica), v. 19, n. 3, set./dez. 2014, p. 994-1013. DOI: 10.14210/nej.v19n3.p994-1013. Acesso em: 03 set. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Depression and other common mental disorders: global health estimates*. World Health Organization, Geneva, 2017. Disponível em: [https://www.who.int/mental\\_health/management/depression/prevalence\\_global\\_health\\_estimates/en/](https://www.who.int/mental_health/management/depression/prevalence_global_health_estimates/en/). Acesso em: 15 set. 2020.

ZAMBRONI-DE-SOUZA, Paulo César. Trabalhando com saúde: trabalho e transtornos mentais graves. *Psicol. estud.* [online], 2006, v. 11, n. 1, p. 175-183. ISSN 1807-0329. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-73722006000100020>. Acesso em: 14 set. 2020.

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

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. Abalos na saúde mental do servidor público: algumas evidências encontradas nas três esferas federativas brasileiras. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 41-65, jan./jun. 2021.

---



# Cidadania organizacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) – a Ouvidoria como unidade estratégica de sensibilização interna

**Nara Rodrigues Silva**

Mestre em Cidadania e Direitos Humanos: Ética e Política, na Universidade de Barcelona – Espanha. Especialista em Gestão de Recursos Humanos; Gestão Pública; Comunicação Pública; Direito, Políticas Públicas e Controle Externo; Ouvidoria Pública. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Atuou como assessora no Instituto Leopoldo de Bulhões – ILB, atual Escola Superior de Controle Externo – ESCOEX, de 2015 a 2018. Foi Ouvidora no biênio 2019/2020.

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivos conceituar, a partir da revisão de literatura, o termo cidadania (ou civismo) organizacional; discutir acerca do papel da Ouvidoria, como unidade estratégica, responsável por atuar ativamente em prol da sensibilização interna à participação e por propor ações que elevem o nível do engajamento dos servidores, tendo por base os atuais objetivos dos planos institucionais. Além disso, faz menção a atividades que se enquadram no exercício da cidadania interna e traz resultado de pesquisa aplicada no TCE-GO, em dezembro de 2020. A pesquisa foi direcionada aos gestores e aos agentes públicos (servidores e estagiários) com o principal intuito de conhecer o grau de pertencimento à instituição, o quanto se sentem satisfeitos e motivados

ao poder contribuir mais ativamente, verificar o grau de incentivo oferecido pelos gestores às suas equipes e o nível de importância considerado acerca das atitudes de cidadania organizacional. A análise dos resultados serviu de base orientativa para a sugestão de se desenvolver um programa de sensibilização e de aperfeiçoamento das virtudes cívicas.

**Palavras-chave:** Cidadania organizacional. Participação interna. Ouvidoria. Virtudes cívicas. Engajamento.

**Sumário:** Introdução – **1** Cidadania organizacional e a responsabilidade cidadã – **2** As ouvidorias e a sua função de sensibilização interna – **3** Da pesquisa interna no TCE-GO – Considerações finais – Referências – Apêndice

## Introdução

A cidadania organizacional é conceituada, por grande parte da doutrina, como comportamentos espontâneos (ZARIFE, 2016, p. 160-161) de iniciativa individual ou a partir de incentivos e oportunidades proporcionados pelos gestores. Esses comportamentos colaborativos não têm entre os seus fundamentos a obtenção de recompensas diretas e não são comportamentos obrigatórios, ou seja, são atitudes cooperativas, espontâneas e inovadoras, para além das atividades habituais e formais. O exercício da cidadania organizacional acontece quando determinados membros ultrapassam os limites prescritos nos contratos formais de trabalho, com contribuições informais para a organização, por meio de comportamentos benéficos e voluntários, que transcendem as obrigações formais e possíveis garantias de recompensas contratuais (GOMES *et al.*, 2014, p. 712).

No tocante à definição de cidadania organizacional, Zarife (2016), apoiada em debates firmados na década de 1990, defende como mais correta a adoção do termo civismo organizacional ao se tratar de contribuições espontâneas dos colaboradores, “tendo em vista que ele implica compromisso com os interesses da comunidade à qual pertence” (ZARIFE, 2016, p. 47-160). Portanto, de acordo com seu entendimento, a palavra cidadania remete à ideia de uma relação dependente e firmada entre direitos e deveres, no sentido de que, quando os agentes não têm os seus direitos respeitados pela organização, seria esperado que eles tendessem a apresentar níveis maiores de estresse organizacional e menos motivação para participar. E, acerca dos deveres, a autora da tese explica que os sistemas sociais pregam que é obrigação de todos os membros contribuírem, tanto quanto puderem, para o bom funcionamento do grupo (DEUTSCH, 1975 *apud* ZARIFE, 2016, p. 18).

Apesar da divergência sobre o melhor termo a ser utilizado, ao se tratar de contribuições espontâneas e altruístas, optou-se por utilizar, no desenvolvimento deste artigo, os termos “cidadania organizacional” e “civismo organizacional” como sinônimos, relacionando-os a um ato de estreita vinculação à instituição, a partir do entendimento da palavra “cidadão” dado por Echeverria (2008, p. 293), que o caracteriza como alguém que se define por sua vinculação à cidade – neste caso, com o órgão. Zarife (2016, p. 160-161) relata que, apesar da importância do debate, são poucos os estudos que discutem a adequação dos dois termos em questão e que não há uma prevalência pelo uso do termo civismo nas organizações, sendo ainda frequente a utilização do termo cidadania organizacional.

Contudo, este artigo não tratará do tema como algo a ser imposto, já que a palavra “obrigação” não se enquadra na presente abordagem e na forma de entendimento acerca do ato de participação, não podendo ser algo legalmente exigível. Andrade *et al.*, em referência a Bateman e Organ, explicam que, por discricionário, entende-se o comportamento que “não é um requisito executável do papel ou da descrição do trabalho, e, sim, uma questão de escolha pessoal, de tal forma que a sua omissão não é geralmente entendida como passível de punição” (BATEMAN; ORGAN, 1983; ORGAN, 1988 *apud* ANDRADE *et al.*, 2018, p. 491). No entanto, é cabível um trabalho de conscientização e de fomento à prática do civismo institucional, pois, de acordo com Dekas *et al.* (2013 *apud* ANDRADE *et al.*, 2018, p. 492), o contexto social relacionado aos trabalhadores do conhecimento e às constantes transformações do mundo do trabalho demanda um novo perfil de colaborador, com postura proativa e participativa na esfera social.

Infere-se, a partir do que assinala Pettit (1999 *apud* ECHEVERRIA, 2008, p. 302-303), que o ato de participar não significa apenas envolver-se de forma direta e ativa nas ações de cidadania organizacional. Inclui, no ato participativo, a função do controle, por meio do qual o servidor pode advertir a gestão quando detecta algum possível problema ou mesmo quando faz uma crítica construtiva diretamente aos gestores, ao perceber a necessidade de alguma medida ou mudança de percurso para atingir resultados mais efetivos.

As ouvidorias, zelando pela sua atribuição de fomentar o controle social e o exercício da cidadania, constituem-se em importantes unidades sensibilizadoras da participação interna, cabendo-lhes realizar ações de conscientização e propor capacitações que visam desenvolver o potencial participativo e as virtudes cívicas dos servidores. Virtudes cívicas relacionam-se com as ações que refletem um reconhecimento de ser parte de um todo maior e aceitar as responsabilidades que tal adesão implica (DEKAS *et al.*, 2013, p. 228, tradução da autora) e, para Gomes *et al.* (2014, p. 721), “o indivíduo que se engaja em virtude cívica desenvolve habilidades e hábitos que podem beneficiar outros indivíduos e a sociedade em geral”. Assim, unindo-se a outras unidades internas, a Ouvidoria poderá trabalhar para o aumento do engajamento dos servidores, visando atingir comprometimento crescente e excelentes níveis de qualidade.

Como aparato normativo a essa proposição, o Plano Estratégico do TCE-GO (GOIÁS, 2021), focado na melhoria contínua e na inovação, traz como tendência do ambiente interno, entre outras, o relacionamento e o aperfeiçoamento da comunicação interna para mais integração e sinergia no tribunal, além de objetivar o aprimoramento do processo de liderança, no quesito governança e gestão. Em relação ao desenvolvimento de pessoal, prescreve como objetivo o estímulo ao desenvolvimento de profissionais competentes, motivados e comprometidos com a efetividade do controle externo e com a melhoria da gestão pública, bem como a criação e a manutenção de um ambiente de trabalho que conduza à excelência no desempenho, à plena participação, ao crescimento profissional e à qualidade de vida. Seguindo os ditames estratégicos, o Plano de Diretrizes da Presidência para o biênio 2021/2022 (GOIÁS, [2021a]) prevê o fomento à melhoria do ambiente organizacional e o aprimoramento da comunicação interna. Ademais, possui como objetivo otimizar a estrutura organizacional com foco em aspectos de eficiência,

contemporaneidade e fortalecimento de áreas estratégicas, como a Escola Superior de Controle Externo – ESCOEX e a Ouvidoria, recentemente inseridas na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por meio da Lei nº 20.990, de 06 de abril de 2021 (GOIÁS, [2021b]).

Esses objetivos caminham na linha defendida por Dutra e Commini (2010 *apud* PIRES *et al.*, 2015, p. 3), ao esclarecerem que, devido à velocidade com que ocorrem as mudanças a nível global, as organizações precisam assumir uma postura de maior abertura com relação às pessoas, já que precisam de trabalhadores mais participativos e com maior comprometimento com os valores e objetivos organizacionais. Em oposição, as organizações que seguem a linha controladora e autoritária possuem mais dificuldades de construir esse comprometimento. No mundo corporativo e público, nota-se um crescimento exponencial em relação à importância dada a temas que tratam de relações psicológicas, emocionais e cognitivas de seus colaboradores.

No que concerne à motivação, Robbins (2004, p. 155, tradução da autora) a define como os processos que se relacionam à intensidade, à direção e à persistência de um indivíduo para realizar algo ou para conseguir atingir uma meta, tendo em mente que a sua intensidade varia conforme as pessoas e, nessas mesmas pessoas, em momentos distintos. No campo profissional e em relação aos cidadãos internos, existem aqueles em que o seu impulso motivador é puramente altruísta e focado na melhoria institucional, não dependente de fatores externos favoráveis. Para outros, a inspiração ocorre quando sentem uma relação de reciprocidade, pertencimento, inclusão, satisfação com a instituição, identificação com a missão e com os valores institucionais, percepção de um clima interno saudável, presença de uma forte cultura de diálogo e responsividade (retroalimentação rápida sobre o desempenho, de modo que possa determinar facilmente se precisam melhorar ou não).

Independentemente dos fundamentos e com vistas no resultado que o engajamento pode proporcionar, a participação ativa tem grande potencial de gerar benefícios altamente efetivos, com impacto na melhoria dos processos, no aumento da motivação pessoal, na elevação do sentimento de pertencimento, além de fomentar um ambiente de trabalho positivo e inclusivo.

É preciso esclarecer que a essência da cidadania organizacional não indica a exigência de trocas literalmente formais entre organizações e colaboradores. Os exemplos de reciprocidade e satisfação no trabalho são apenas formas de demonstrar o que pode provocar um sentimento motivador, subjetivo, nos indivíduos. Nesse sentido, é primordial que as instituições estejam atentas aos fatores antecedentes do comportamento e das atitudes de cidadania organizacional para que possam entender e trabalhar o contexto e melhor planejar suas ações educativas e de conscientização. São muitas as teorias que buscam explicar os motivos intrínsecos e extrínsecos que levam as pessoas a uma maior inspiração para o trabalho e a uma maior participação ativa, e muitas delas se complementam. A saber, as teorias das necessidades: hierarquia de Maslow, teoria X e teoria Y de McGregor, dos dois fatores, teoria de ERC (existência, relação e crescimento) e de McClelland, ademais, a teoria da avaliação cognitiva, a teoria da fixação de metas, a teoria do reforço, a teoria do fluxo, da motivação intrínseca, a teoria da equidade e a teoria das expectativas (ROBBINS, 2004, p. 156-175, tradução da autora). Tais teorias estão resumidamente explicadas no quadro a seguir.

Quadro 1 – Teorias da necessidade e suas definições

(continua)

	<b>NOME</b>	<b>AUTORIA</b>	<b>DEFINIÇÃO RESUMIDA</b>
<b>PRIMEIRAS TEORIAS DA MOTIVAÇÃO</b>	Teoria da hierarquia de necessidades	Abraham Harold Maslow	Pressupõe uma hierarquia de cinco necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e autorrealização. À medida que se satisfaz cada uma, a seguinte se converte na mais dominante.
	Teoria X e Teoria Y	Douglas McGregor	Na teoria X, presume-se que as necessidades de ordem inferior dominam os indivíduos, enquanto, na teoria Y, presume-se que somos governados por necessidades de ordem superior. O próprio autor defendia as premissas da teoria Y como mais válidas que as da teoria X. Por isso, ele propôs ideias como tomada de decisão participativa, empregos responsáveis e estimulantes, bem como boas relações em grupos, como forma de aumentar ao máximo a motivação dos funcionários.
	Teoria dos dois fatores ou teoria da motivação e higiene	Frederick Herzberg	Quando os fatores extrínsecos (políticas institucionais, supervisão, salários, condições de trabalho etc.) são adequados, as pessoas não se sentem insatisfeitas, mas tampouco satisfeitas (apenas evitam a insatisfação). Para que se sintam motivadas, Herzberg recomenda acentuar os fatores relacionados com o trabalho em si ou com seus resultados diretos, como oportunidades de ascensão, de crescer como pessoa, reconhecimento, responsabilidade, que são fatores intrínsecos.
<b>TEORIAS CONTEMPORÂNEAS</b>	Teoria ERC (existência, relação e crescimento)	Clayton Paul Alderfer	Existência: provisão dos elementos de subsistência. Relação: manter vínculos pessoais importantes. Crescimento: desejo de desenvolvimento pessoal. Difere da teoria de Maslow devido à flexibilidade das necessidades, pois, na teoria ERC, uma pessoa pode estar motivada pela necessidade de crescimento, mesmo que suas necessidades de existência e relacionamento não sejam atendidas, ou todas as três categorias possam estar ativas ao mesmo tempo.
	Teoria das necessidades de McClelland	David Clarence McClelland	Necessidades de: realização, poder e afiliação. Realização: direcionamento para a excelência e se esforçar para ter êxito. Poder: necessidade de fazer com que os outros se comportem como não o fariam de outra forma. Afiliação: desejo de ter relacionamentos amigáveis e próximos.
	Teoria da avaliação cognitiva	Richard M. Ryan e Edward L. Deci	Atribuir recompensas extrínsecas para o comportamento que antes tinha uma recompensa intrínseca tende a diminuir o grau geral de motivação.
	Teoria da fixação de metas	Gene Broadwater	Metas específicas e difíceis, com retroalimentação rápida, levam a um melhor desempenho. Os objetivos dos indivíduos regem seus atos.

((conclusão))

	NOME	AUTORIA	DEFINIÇÃO RESUMIDA
<b>TEORIAS CONTEMPORÂNEAS</b>	Teoria do reforço	Burrhus Frederic Skinner	O comportamento é causado pelo ambiente. Não se relaciona com os fatos mentais, uma vez que o controle do comportamento está nos reforçadores: qualquer consequência que se seguir imediatamente a uma resposta aumenta a probabilidade de que o comportamento se repita.
	Teoria do fluxo	Mihaly Csikszentmihalyi	A motivação procede da satisfação de desenvolver a atividade, e não pelo intento de alcançar uma meta. O desejo de repeti-la dá continuidade à motivação. É totalmente intrínseca.
	Motivação intrínseca	Kenneth W. Thomas	Os funcionários ficam intrinsecamente motivados quando têm um interesse genuíno em seu trabalho, procuram maneiras de fazê-lo melhor e ficam cheios de energia e satisfação em realizá-lo.
	Teoria da equidade	John Stacy Adams	Tem a ver com o sentimento de justiça. Os indivíduos comparam seu esforço, experiência, educação, competência e seus resultados (salário, aumentos, reconhecimento) com os de seus pares. Quando a relação lhes parece desigual, sofre-se uma tensão de desigualdade.
	Teoria das expectativas	Victor Vroom	Um funcionário ficará motivado a fazer um grande esforço se acreditar que isso lhe dará uma boa avaliação de desempenho; que uma boa avaliação renderá recompensas da organização, como bônus, aumento ou promoção; e que essas recompensas atenderão aos seus objetivos pessoais.

Fonte: Elaborado pela autora, 2021, com base em Robbins (2004, p. 156-175).

Para Robbins (2004, p. 162, tradução da autora), a teoria ERC é a mais congruente, em se tratando das diferenças individuais, pois “variáveis como educação, história familiar e ambiente cultural modificam a importância ou o impulso que um conjunto de necessidades tem para um determinado indivíduo” (ROBBINS, 2004, p. 162, tradução da autora). O autor esclarece que Alderfer delimitou as necessidades de crescimento como o desejo interior de desenvolvimento pessoal, incluindo, então, os componentes das categorias de estima e de autorrealização defendidos por Maslow, que considera a fase que o ser humano busca satisfação a partir do alcance do seu potencial pessoal, por meio da participação em decisões importantes, da resolução de problemas e do desenvolvimento de trabalhos inovadores, criativos, complexos, autônomos e desafiadores. A teoria do fluxo é interessante de ser comentada, pois trata-se de uma motivação totalmente intrínseca, não dependente de fatores externos à pessoa. A ação despendida pelo agente o inunda de sentimentos de gratidão, apenas pela experiência realizada, e o seu desejo de repeti-la dá continuidade à motivação (ROBBINS, 2004, p. 168-169, tradução da autora).

Viktor Emil Frankl, neurologista, psiquiatra, filósofo, escritor e sobrevivente do holocausto austríaco, traz em seu trabalho *Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração* (1984, p. 64) o termo “autotranscendência”, defendendo que o ser humano é um ser responsável e que precisa realizar o sentido potencial de sua vida. Para ele, o verdadeiro sentido da vida deve ser descoberto no mundo, e não dentro da pessoa humana ou de sua psique, como se fosse um sistema fechado. Dessa forma, quanto mais a pessoa esquecer de si mesma e se dedicar a servir a uma causa ou a amar outra pessoa, mais humana será e mais se realizará. Frankl destaca,

assim, que a autorrealização só é possível como um efeito colateral da autotranscendência. No campo laboral, seria o desejo altruísta de ser verdadeiramente útil ao seu entorno, a partir das experiências e dos conhecimentos alcançados ao longo da vida e da carreira profissional, cujo esforço “é visto como um veículo para relações sociais positivas e contribuição para a sociedade” (ROS *et al.*, 1999, p. 55, tradução da autora).

A pesquisa realizada teve abordagem metodológica de enfoque quantitativo e a análise dos resultados à luz de teorias extraídas de revisão de literatura (SAMPIERI *et al.*, 2014, p. 4-6). Numa das etapas da investigação, foi aplicado questionário no TCE-GO, em dezembro de 2020, utilizando-se de formulário eletrônico *Google Docs* e da escala de *Likert*.<sup>1</sup> O público-alvo foi composto por gestores e agentes públicos (servidores e estagiários), os quais responderam a uma quantidade de oito e nove perguntas, respectivamente, obtendo taxa de retorno de 35% dos gestores e 9% dos agentes públicos. Os dados obtidos, gerados de modo automático em forma de porcentagens, foram explorados com o objetivo de conhecer o grau de pertencimento, a satisfação e a motivação gerada em relação à participação, o nível de incentivo que os gestores oferecem às suas equipes e o grau de importância reconhecido em relação às ações de cidadania organizacional.

## 1 Cidadania organizacional e a responsabilidade cidadã

O exercício da cidadania/civismo organizacional trata-se daqueles “comportamentos discricionários, não direta ou explicitamente reconhecidos pelo sistema de recompensa formal, e que, no conjunto, promovem o funcionamento eficaz da organização” (ORGAN, 1988, p. 4). Nessa linha, outro conceito define esse tema como um conjunto de ações espontâneas dos membros organizacionais e que trazem consequências benéficas à organização como um todo, não estando incluídas nas exigências do papel formal nem nos esquemas formais de recompensas e sanções previstos pela organização (SIQUEIRA, 2003, p. 168). Andrade *et al.* (2017, p. 239) ressaltam que a literatura demonstra mais de 30 (trinta) conceitos diferentes de cidadania organizacional. Entretanto, Podsakoff *et al.* (2000, p. 516, tradução da autora) reuniram sete principais dimensões relativas ao tema: comportamento de ajuda, espírito esportivo (quando se prioriza a harmonia, toleram-se pequenos inconvenientes e facilita-se a resolução de conflitos), lealdade organizacional, conformidade organizacional, iniciativa individual, virtude cívica e autodesenvolvimento.

Mesmo que a troca econômica não faça parte dos fundamentos da participação cívica, uma linha de pensamento defende que, ao atuar além do que lhe é legalmente atribuído, gera-se, tacitamente, uma troca social, envolvendo uma permuta de ativos intangíveis no contexto socioemocional, tais como o reconhecimento e a estima (BLAU, 1964 *apud* ANDRADE *et al.*, 2017, p. 239), firmando-se uma relação de confiança e precedentes positivos que possibilitam que os agentes possam ser, natural e implicitamente, recompensados pelas organizações ao longo de suas trajetórias profissionais, por meio de avaliações de desempenho, promoções ou reconhecimento (MARINOVA *et al.*, 2010 *apud* ANDRADE *et al.*, 2017, p. 238).

Ser um bom cidadão significa “ir além dos seus próprios interesses, é demonstrar consciência pelas necessidades do público. Os bons cidadãos reconhecem suas obrigações para fazer de suas casas, escolas, vizinhança, comunidades e país o melhor que podem ser” (DEL RAY, 1995, p. 18 *apud* GUÁRATE RODRÍGUEZ, 2015, p. 36, tradução da autora). A partir dessa referência, pode-se dizer que exercer uma cidadania responsável significa fazer uma verdadeira opção para

<sup>1</sup> “Desenvolvida nos Estados Unidos na década de 30, e ao contrário de uma pergunta na qual se escolhe entre o sim e o não, questões construídas a partir da escala *Likert* apresentam uma afirmação autodescritiva e, em seguida, oferecem como opção de resposta uma escala de pontos com descrições verbais que contemplam extremos – como ‘concordo totalmente’ e ‘discordo totalmente’. Com isso, permite que marcas descubram diferentes níveis de intensidade da opinião a respeito de um mesmo assunto ou tema” (FRANKHENTAL, 2017).

servir ao bem comum. E, para isso, esse bom cidadão precisa ter pleno conhecimento do seu entorno para a construção de uma visão ampliada e um maior sentido de identidade.

O tema cidadania vem sendo utilizado ao longo do tempo pelo conteúdo social, político e jurídico para explicar a condição do ser humano como detentor de direitos e deveres enquanto membro de uma sociedade (ANDRADE *et al.*, 2018, p. 491). Ademais, as definições modernas de cidadania destacam que, para que alguém seja considerado um cidadão, o indivíduo precisa pertencer a um grupo, apresentar padrões adequados de conduta e contribuir para o bem-estar da comunidade ou de qualquer tipo de associação humana, de forma frequente e valiosa (SMITH, 2002 *apud* ANDRADE *et al.*, 2018, p. 491). Entretanto, conforme afirma Siqueira (1995 *apud* ANDRADE *et al.*, 2018, p. 491), os comportamentos de cidadania organizacional não se constituem em direitos nem em deveres, sendo configurados muito mais como gestos de solidariedade social com o sistema, parecendo mais adequado situá-los dentro de uma visão comportamental de civismo organizacional.

Como já sinalizado na introdução, a participação ativa, para alguns, acontece de forma altruísta pelo simples fato de reconhecerem a importância das suas contribuições; porém, existem aqueles que se sentem mais motivados quando estão satisfeitos com o suporte recebido pela instituição. Para Eisenberger e Stinglhamber (2011 *apud* ANDRADE *et al.*, 2018, p. 490), o suporte organizacional está relacionado às crenças globais dos colaboradores sobre a extensão em que a organização valoriza suas contribuições e se preocupa com seu bem-estar, e Andrade *et al.* (2018, p. 490) entendem que, ao perceberem suporte organizacional, os indivíduos tendem a confiar mais na organização, retribuindo de forma mais positiva com comportamentos benéficos ao sistema social.

Andrade *et al.* (2017, p. 243) tratam como relevante a avaliação das dimensões<sup>2</sup> de satisfação com os colegas de trabalho, satisfação com o salário, satisfação com o chefe, satisfação com a natureza do trabalho e satisfação com as promoções como possíveis fatores responsáveis pela prática de atos de civismo. Dessa forma, para fins de gestão estratégica, é primordial conhecer os mecanismos pelos quais as pessoas possam ser mais estimuladas a apresentar melhores níveis de desempenho (KATZ; KAHN, 1966; WILLIAMS; ANDERSON, 1991; LOI *et al.*, 2011 *apud* PIRES *et al.*, 2015, p. 2). Ademais, Ros *et al.* (1999, p. 49-50, tradução da autora) identificaram quatro tipos de valores relativos ao trabalho (crenças e os princípios pessoais, considerados como fontes de motivação dos indivíduos) – intrínseco, extrínseco, social e de prestígio –, assim conceituados por Andrade *et al.*:

Intrínseco, relacionado aos objetivos alcançados de acordo com o conteúdo do trabalho; extrínseco, relacionado aos objetivos alcançados de acordo com os resultados do trabalho; social, pertinente com a busca de relacionamento interpessoal; e prestígio, compreendendo a busca por poder e reconhecimento por meio do trabalho (ANDRADE *et al.*, 2017, p. 241).

## 2 As ouvidorias e a sua função de sensibilização interna

As ouvidorias como unidades proativas, para além de sua função reativa, de receber, de mediar e de responder às demandas internas e externas, constituem um espaço de inovação, bem como são um importante instrumento de interação, mudança, governança, transparência, controle social, cidadania, fortalecimento da democracia, sensibilização interna, proteção dos direitos humanos, inclusão e efetividade. Ademais, promovem a coparticipação dos cidadãos no exercício da atividade de controle da administração.

<sup>2</sup> Dimensões baseadas em *Antecedentes de comportamentos de cidadania organizacional: a análise de um modelo pós-cognitivo*, por M. M. Siqueira, 1995; *Satisfação no trabalho*, por M. M. Siqueira, 2008 *apud* ANDRADE *et al.*, 2017, p. 243.

Aliado a isso, os trabalhos desenvolvidos pelas ouvidorias, em conjunto com as áreas de estratégia e fiscalização dos tribunais de contas, vêm ganhando cada vez mais espaço e importância, sendo fomentados pelas gestões superiores dos tribunais, pela Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pelas Redes Regionais e Nacionais de Ouvidorias, entre outras organizações. Recentemente, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu o papel ativo das ouvidorias (*ombudsman*) para a promoção e a defesa dos direitos humanos, da boa governança e dos Estados Democráticos de Direito, por meio da Resolução nº 75/186 (UNITED NATIONS, 2020).

A resolução que regulamenta o funcionamento da Ouvidoria do TCE-GO (GOIÁS, [2021c]) prevê que a unidade deve estimular a realização de pesquisas, seminários e cursos sobre assuntos relativos ao exercício da cidadania e do controle social. Assim, a Ouvidoria, como unidade zeladora de uma atuação cívica interna de qualidade, tem como atribuição sensibilizar e incentivar a participação dos servidores, promover pesquisas internas (por exemplo, fatores individuais que antecedem o comportamento cívico) e fornecer dados estratégicos às unidades, além de contribuir para a formação teórica que eleve a disposição a mais comprometimento.

Existe uma gama de ações que podem ser implementadas, como a promoção de campanhas de incentivo e conscientização em parceria com a área de comunicação; trabalhar junto à Escola Superior de Controle Externo, propondo e colaborando para a formação transversal (ampla) dos servidores e gestores por meio de capacitações em diversos formatos, como a construção de uma “trilha de conhecimento<sup>3</sup> da participação” que apoie o pleno exercício da cidadania organizacional, entre outras iniciativas, sendo que a Ouvidoria pode atuar como uma unidade curadora.

Curador de conhecimento é quem organiza, em partes resumidas, o conhecimento relacionado à sua área de atuação, por meio de um especialista interno ou por uma equipe/unidade especializada no assunto, com o objetivo de ser disponibilizado em espaços virtuais ou para compor material didático. Dessa forma, facilitará a execução das ações de aprendizagem pela área responsável, o consumo dos saberes e o aprendizado objetivo e eficaz, seguindo a lógica do *microlearning*<sup>4</sup> (TRILHAS [...], 2020).

Ademais, podem ser realizados eventos e oficinas de aprendizagem (ramificação da gestão do conhecimento) com as seguintes temáticas: participação, acesso à informação, transparência, controle social, liderança inclusiva, gestão de conflitos, diálogo, controle emocional, desenvolvimento de virtudes éticas, trabalho em equipe, motivação, cultura, clima organizacional etc. Sendo assim, faz-se necessário projetar ações inovadoras e dinâmicas, mesclando o presencial e o virtual, com uma metodologia diferenciada e atrativa que vise otimizar o tempo e despertar o interesse dos participantes.

Expandir a mente para uma maior integração é imprescindível no atual contexto do mundo do trabalho, que exige um perfil de agentes públicos e privados com uma postura proativa e mentalidade amplificada. Os agentes do futuro precisam desenvolver uma visão sistêmica que os permita inovar, lidar melhor com conflitos e ampliar o seu lado humano e participativo. Assim, poderão ser propulsores de transformações e de melhorias relevantes.

<sup>3</sup> As “trilhas de conhecimento” surgiram com o objetivo de organizar o consumo de informação diante da diversidade de opções de desenvolvimento em termos de temáticas e fontes. Vieram também para responder à complexidade do mundo contemporâneo, de forma a promover a integração do espaço de trabalho e o desenvolvimento de competências customizadas à realidade e às necessidades individuais e da equipe, a partir de temas predefinidos. Dessa forma, as trilhas de aprendizagem podem ser entendidas como plataformas eletrônicas de capacitação e gestão do conhecimento, gerenciadas por curadores internos, especializados nos temas, contendo as mais diversas formas de aprendizagem, tais como filmes, vídeos, *podcasts*, documentos, procedimentos, treinamentos, educação a distância, livros digitalizados, artigos, grupos de WhatsApp, técnicas para a transferência de conhecimento face a face, orientações de procedimentos escritos ou em vídeo, passo a passo de atividades etc., disponibilizadas na lógica do *microlearning* (TRILHAS [...], 2020).

<sup>4</sup> *Microlearning*: metodologia de educação que busca facilitar o processo de aprendizagem em pequenas partes, de forma objetiva, direta, rápida e dinâmica (TRILHAS [...], 2020).

### 3 Da pesquisa interna no TCE-GO

Para a aplicação da pesquisa, foram levantadas possíveis formas de se atuar como um cidadão interno, a saber:

1. Quando incentivado pelos gestores: apoiar no planejamento e na tomada de decisão, na construção de normativas internas, no desenvolvimento de planos diretores e estratégicos, participar de comissões internas e ministrar oficinas, cursos e palestras etc.
2. Por iniciativa própria: propor projetos de instrutoria, ministrar oficinas, cursos e palestras (por meio de recomendação própria). Propor, ao detectar necessidade, a atualização da legislação interna, emitir sugestões ou críticas construtivas, responder a pesquisas internas, escrever artigos, cooperar com os parceiros de trabalho, entre outras formas.

As sugestões criativas para o sistema representam os comportamentos dos colaboradores relacionados com novas ideias para a administração, que geram benefícios para a organização (PORTO; TAMAYO, 2003 *apud* ANDRADE *et al.*, 2017, p. 240).

Nessa seara, Andrade *et al.* acrescentam ações relacionadas à cidadania organizacional:

Criação de uma disposição favorável à organização: diz respeito ao comportamento de disseminação de vantagens e méritos da organização fora do ambiente de trabalho. Autotreinamento: Reúne os itens sobre os comportamentos dos colaboradores em busca de cursos e eventos para melhorar o seu desempenho no trabalho (ANDRADE *et al.*, 2017, p. 240).

#### 3.1 Análise dos dados da pesquisa

A partir da exploração dos dados obtidos, foi possível perceber pontos consideravelmente relevantes. Quanto às respostas dos agentes públicos (servidores e estagiários), 93,1% concordam que se sentem à vontade para fazer sugestões de melhorias e/ou críticas construtivas, e uma porcentagem quase igual declara que seus líderes consideram positivamente as suas contribuições e que sentem entusiasmo em atuar como cidadãos internos. 89,7% deles se sentem motivados ao poder contribuir e declararam que, quando têm oportunidades de participar em questões estratégicas, isso interfere em seu bem-estar. Fato importante é que 84,5% dos agentes possuem um ótimo sentimento de pertencimento na instituição e 96,5% consideram ter uma visão ampla e disposição para aprender temas diversificados de interesse do tribunal, ainda que não tenham aplicação direta em seu trabalho habitual.

Mesmo alguns gestores tendo declarado não incluir toda a equipe no planejamento interno, 100% deles reconhecem a necessidade da inclusão. Porém, para que a direção tenha sucesso nesse processo, depende do interesse dos agentes em querer participar, e 19,2% dos gestores apontam que os servidores sob sua gestão não demonstram disposição para a prática do civismo organizacional, por iniciativa própria ou quando têm oportunidades. Em relação à centralização, 88,5% dos gestores não se consideram líderes centralizadores.

Tanto os gestores quanto os agentes públicos consideram, quase em sua totalidade, que a cidadania organizacional é uma temática relevante e que merece ser mais fomentada pelas gerências e pelo tribunal como um todo. Acerca dos comentários livres, houve relatos de que esse tema é muito importante, pois, ao mesmo tempo em que gera resultados positivos para o tribunal, também impacta na motivação dos servidores, que encontram no órgão uma abertura para poderem contribuir e participar ativamente na construção de uma instituição cada vez melhor.

Um dos respondentes acredita que, quando os servidores trabalham em áreas nas quais não possuem aptidão pela função e não apresentam interesse em colaborar, acabam desestimulando aqueles que são comprometidos, sugerindo que esse é um ponto que merece sempre ser observado pelos gestores e solucionado da melhor maneira possível – remete à dimensão

tratada por Andrade *et al.* (2017, p. 243) relativa à satisfação com a natureza do trabalho. Além disso, outros respondentes contribuíram dizendo que esse é um tema inovador e que precisa, de fato, ser mais aprofundado e trabalhado, apontando que é importante que os gestores atuem em favor da participação de todos, o que contribui para aumentar o senso de pertencimento e o entusiasmo dos servidores.

Por fim, um dos participantes contribuiu com a sugestão de que é preciso aprimorar e expandir a consciência interna, a comunicação livre e a interação entre os servidores dos níveis operacional e estratégico, de modo que o servidor operacional se sinta mais acolhido e considerado em suas sugestões ou participações, bem como mais à vontade para emissão direta de sugestões de melhoria. Uma vez que expressou receio de que, quando as sugestões são feitas por meio de canais ou pessoas intermediárias, pode ocorrer de a ideia não ser bem explicada ou ser entendida como uma crítica negativa. Entretanto, na sua visão, considera que a aproximação perante a chefia imediata ou superior hierárquico mais próximo é bem acessível.

### Considerações finais

O aprimoramento da cidadania organizacional constitui um tema de suma importância e que merece ser tratado de forma estratégica pelas organizações. Dessa forma, será possível atingir altos índices de participação e de engajamento, de forma a contribuir para melhorias a curto, médio e longo prazo, no processo de desenvolvimento institucional e de pessoas.

A partir dos resultados da pesquisa aplicada no tribunal, foi possível conhecer a visão global dos agentes públicos e dos gestores acerca da temática, abrindo caminho para a realização de novas investigações internas sobre diversos assuntos que envolvem a prática do civismo organizacional (fatores antecedentes motivacionais, percepção do clima, da cultura etc.) para que o órgão obtenha um panorama que facilite a implementação de iniciativas que visem ampliar a disposição cívica interna.

Dessa forma, podem-se realizar ações de conscientização, aplicar pesquisas, promover capacitações e avaliações de satisfação/impacto, criar e aprimorar canais de participação, organizar rodas de conversa, dinâmicas de grupo, como o *brainstorming* (utilizado principalmente para resolver problemas, desenvolver novas ideias, colher informações complementares para projetos já iniciados e para desenvolver o pensamento crítico na equipe) etc. A parceria entre as unidades internas é imprescindível para que essas iniciativas sejam realmente efetivas.

Assim, torna-se relevante a elaboração de um programa de sensibilização interna, em prol da melhoria contínua do exercício da cidadania organizacional, a ser implementado pela Ouvidoria e executado em parceria com a Escola Superior de Controle Externo, Diretoria de Comunicação, Gerência de Gestão de Pessoas e demais unidades, a depender da ação a ser empreendida. Como ato contínuo, no início de cada biênio, pode-se desenvolver um plano de ação com base nos objetivos do programa.

**Abstract:** This article aims to conceptualize, from the literature review, the term organizational citizenship (or civic-mindedness); to discuss about the role of the ombudsman, as a strategic unit, responsible for acting actively on behalf of the internal awareness to participation, and to propose actions that raise the level of engagement of servers, based on the current objectives of institutional plans. In addition, it mentions activities that are part of the exercise of internal citizenship and brings the result of a survey applied in TCE-GO, in December 2020. The survey was directed to managers and public agents (servers and

trainees), with the main purpose of knowing the degree of belonging to the institution, how satisfied and motivated they feel to be able to contribute more actively, check the degree of incentive offered by managers to their teams and the level of importance considered about the attitudes of organizational citizenship. The analysis of the results served as a guiding basis for the suggestion to develop a program to raise awareness and improve civic virtues.

**Keywords:** Organizational citizenship. Internal participation. Ombudsman. Civic virtues. Engagement.

## Referências

- ANDRADE, Taís de; COSTA, Vivian Flores; ESTIVALETE, Vania de Fátima Barros; LENGLER, Leticia. Comportamento de cidadania organizacional: um olhar à luz dos valores e da satisfação no trabalho. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 236-262, abr. 2017. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-48922017000200236&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-48922017000200236&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 5 mar. 2021.
- ANDRADE, Taís de; ESTIVALETE, Vania de Fátima Barros; COSTA, Vivian Flores; FALLER, Lisiane Pellini; COSTA, Gabrielle Loureiro de Ávila. Interações entre os Comportamentos de Cidadania Organizacional, Confiança Interpessoal, Confiança Organizacional e Suporte Organizacional. *Revista de Administração da UFMS*, v. 11, n. especial, p. 489-504, 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/51548/interacoes-entre-os-comportamentos-de-cidadania-organizacional-confianca-interpessoal-confianca-organizacional-e-suporte-organizacional/i/pt-br>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- DEKAS, Kathryn H.; BAUER, Talya N.; WELLE, Brian; KURKOSKI, Jennifer; SULLIVAN, Stacy. Organizational citizenship behavior, version 2.0: a review and qualitative investigation of OCBs for knowledge workers at Google and beyond. *The Academy of Management Perspectives*, v. 27, n. 3, p. 219-237, 2013. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx-CW4kNTDvYeEVOZ0tGTzRMQIU/edit>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- ECHEVERRIA, Javier Peña. La democracia republicana. *La cabaña de Babeuf*, 12 ago. 2013. Disponível em: <https://republicadelosiguales.blogspot.com/2013/08/la-democracia-republicana.html>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- FRANKENTHAL, Rafaela. Entenda a escala Likert e como aplicá-la em sua pesquisa. *Mindminers*, 24 maio 2017. Disponível em: <https://mindminers.com/blog/entenda-o-que-e-escala-likert/>. Acesso em: 6 mar. 2021.
- FRANKL, Viktor Emil. *Em busca de sentido*: um psicólogo no campo de concentração. Tradução de Walter O. Schlupp e Carlos C. Aveline. Porto Alegre: Sulina; São Leopoldo: Sinodal, 1984. Disponível em: <http://ibpan.com.br/images/stories/Downloads/e-books/Em%20%20Busca%20de%20Sentido.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.
- GOIÁS (Estado). Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 20.990, de 06 de abril de 2021, [2021b]. Disponível em: [https://leisestaduais.com.br/go?q=20990&date\\_start=&date\\_end=](https://leisestaduais.com.br/go?q=20990&date_start=&date_end=). Acesso em: 21 abr. 2021.
- GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Atos Normativos do TCE-GO*. Portal TCE-GO, [2021c]. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/tce-juris/atos-normativos-do-tce-go>. Acesso em: 6 mar. 2021.
- GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Plano de diretrizes da presidência. Biênio 2021-22*. Goiás: TCE-GO, [2021a]. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/117455/121826/Plano+de+Diretrizes+d+a+Presid%C3%Aancia+2021-2022/8fc8c5ed-961f-4875-906a-dd131d16da01>. Acesso em: 6 mar. 2021.
- GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Planos Estratégicos*. Portal TCE-GO, 2021. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/governanca-planejamento-e-gestao/planos-institucionais/plano-estrategico>. Acesso em: 6 mar. 2021.
- GOMES, Ana Cristina Passos; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt; MENDONÇA FILHO, Euclides José; MENEZES, Igor Gomes. Cidadania e cidadania organizacional: Questões teóricas e conceituais que cercam a pesquisa na área. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 2014, p. 711-731. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/13878>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- GUÁRATE RODRÍGUEZ, Lilene Yubiri. *La Ciudadanía Organizacional Clave en la Productividad Laboral del Capital Humano de la Universidad de Carabobo Campus La Morita*. 2015. 137 f. Trabajo del Grado (Maestría en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales) – Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Carabobo, La Morita, 2015. Disponível em: <http://riuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/123456789/3057/4/Iguarate.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- ORGAN, Dennis W. *Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome*. Lexington: Lexington Books, 1988.
- PIRES, Vanessa Martins; COSTA, Luciano Venelli; SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias. O Impacto do Comprometimento Afetivo e do Engajamento no Trabalho sobre os Comportamentos de Cidadania Organizacional. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE*, v. 6, n. 2, p. 1-13, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/39925/o-impacto-do-comprometimento-afetivo-e-do-engajamento-no-trabalho-sobre-os-comportamentos-de-cidadania-organizacional>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- PODSAKOFF, Philip M.; MACKENZIE, Scott B.; PAINE, Julie Beth; BACHRACH, Daniel G. Organizational citizenship behaviors: A critical review of the theoretical and empirical literature and suggestions for future research. *Journal of Management*, p. 513-563, 2000. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S014920630000477>. Acesso em: 14 mar. 2021.
- ROBBINS, Stephen P. *Comportamiento organizacional*. 10. ed. Mexico: Pearson Educación, 2004.
- ROS, Maria; SCHWARTZ, Shalom H; SURKISS, Shoshana. Basic individual values, work values, and the meaning of work. *Applied Psychology: An International Review*, v. 48, n. 1, p. 49-71, 1999. Disponível em: <https://alingavreliuc.files.wordpress.com/2010/10/schwartz2.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. *Metodología de la investigación*. 6. ed. México: McGraw-Hill, Interamericana Editores, 2014. Disponível em: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2021.

SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias. Proposição e análise de um modelo para comportamentos de cidadania organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, 2003, p. 165-184. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552003000500009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552003000500009). Acesso em: 31 mar. 2021.

TRILHAS de aprendizagem e curadoria de conhecimentos | Semana de Inovação 2020. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (ca. 120 min). Publicado pelo canal Enap. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tMCKb6Yvcj4>. Acesso em: 9 mar. 2021.

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2020. *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*. [S. l.]: UN, 2020.

ZARIFE, Pricila de Sousa. *Cidadania Organizacional na Perspectiva dos Direitos e Deveres e sua Relação com Justiça e Estresse Organizacional*. 2016. 186 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20479/1/2016\\_PriciladeSousaZarife.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20479/1/2016_PriciladeSousaZarife.pdf). Acesso em: 5 mar. 2021.

## Apêndice

Quadro 2 – Respostas dos agentes públicos – servidores e estagiários (9% dos agentes)

<b>DADOS LEVANTADOS NA PESQUISA – Agentes públicos – servidores e estagiários</b>				
Concordo totalmente (%)	Concordo parcialmente (%)	Indiferente (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo totalmente (%)
<b>1. Quando identifico necessidade, eu faço sugestões de melhorias/críticas construtivas diretamente aos gestores, ou por meio da Ouvidoria.</b>				
51,7	41,4	1,7	3,4	1,7
<b>2. Eu tenho muito entusiasmo em atuar como cidadão interno (no exercício da cidadania organizacional), em suas diversas formas.</b>				
43,1	44,8	6,9	5,2	0
<b>3. Minhas propostas/projetos de melhorias são considerados positivamente pelo meu gestor.</b>				
37,9	48,3	6,9	3,4	3,4
<b>4. Meu superior hierárquico me incentiva a participar dos processos estratégicos de decisão e na construção do planejamento/agenda de trabalho da Unidade.</b>				
55,2	25,9	10,3	6,9	1,7
<b>5. Quando tenho oportunidades de participar e contribuir em questões estratégicas, isso interfere no meu bem-estar e na minha motivação.</b>				
70,7	19	8,6	1,7	0
<b>6. Tenho um excelente sentimento de pertencimento na minha equipe e no Tribunal.</b>				
48,3	36,2	6,9	6,9	1,7
<b>7. Minha visão do todo é muito ampliada e tenho muito interesse em participar de capacitações com temas que envolvem diversas áreas do Tribunal.</b>				
44,8	51,7	1,7	1,7	0
<b>8. Considero a cidadania organizacional um tema importante e que precisa ser mais fomentado pelos gestores e pelo Tribunal.</b>				
79,3	15,5	3,4	1,7	0
<b>9. Gostaria de deixar algum comentário ou sugestão acerca da cidadania organizacional no TCE-GO?</b>				
Quatro respostas (descritas na análise).				

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Quadro 3 – Respostas dos gestores (35% dos gestores)

<b>DADOS LEVANTADOS NA PESQUISA - Gestores</b>				
Concordo totalmente (%)	Concordo parcialmente (%)	Indiferente (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo totalmente (%)
<b>1. Eu incentivo e incluo toda a equipe (servidores e estagiários) no processo de planejamento da Unidade.</b>				
57,7	34,6	3,8	3,8	0
<b>2. É extremamente importante o gestor incentivar e incluir toda a equipe (servidores e estagiários) no processo de planejamento da Unidade.</b>				
88,5	11,5	0	0	0
<b>3. Eu incentivo e dou liberdade à equipe para emissão de sugestões de melhorias/críticas.</b>				
88,5	11,5	0	0	0
<b>4. De forma geral, a equipe que lidero é muito disposta a se envolver em ações de cidadania organizacional, por iniciativa própria ou quando incentivados.</b>				
38,5	30,8	11,5	11,5	7,7
<b>5. Frequentemente, eu faço reuniões com toda a equipe para a tomada de decisões estratégicas.</b>				
30,8	46,2	7,7	11,5	3,8
<b>6. Não sou um líder que centraliza os processos sob minha responsabilidade.</b>				
50	38,5	3,8	7,7	0
<b>7. Considero a cidadania organizacional um tema importante e que precisa ser mais fomentado pelos gestores e pelo Tribunal.</b>				
92,3	7,7	0	0	0
<b>8. Gostaria de deixar algum comentário ou sugestão acerca da cidadania organizacional no TCE-GO?</b>				
Quatro respostas (descritas na análise).				

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

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

SILVA, Nara Rodrigues. Cidadania organizacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) – a Ouvidoria como unidade estratégica de sensibilização interna. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 67-79, jan./jun. 2021.



# O uso das tecnologias da informação pelos tribunais de contas na efetivação do direito ao controle social

## Rafael Sousa Fonsêca

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Público e Controle Externo pela Universidade Tiradentes. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí.

## Lucas Gonçalves da Silva

Doutor e Mestre em Direito do Estado, na subárea de Direito Constitucional, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutorado em Direito pela *Università Degli Studi G. d'Annunzio* (UDA) – Itália. Atualmente, é Pós-Doutorando pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Associado da Graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Vice-Presidente do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI).

**Resumo:** O presente trabalho propõe uma discussão a respeito das novas possibilidades de exercício do controle social em conjunção com os tribunais de contas. Para isso, tem como objetivo demonstrar que o aprimoramento da utilização das tecnologias de informação no atual contexto social e econômico representa uma variável necessária para o controle social e para o aprimoramento do controle externo realizado pelas cortes de contas. Nesse sentido, caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa dos canais nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas que

correspondem ao Portal do Cidadão. Utilizou-se ainda a exploração bibliográfica.

**Palavras-chave:** Direitos sociais. Controle social. Tribunais de contas. Tecnologias de informação.

**Sumário:** Introdução – **1** O controle social e os tribunais de contas – **2** Análise dos dados dos tribunais de contas brasileiros referentes ao controle social – Considerações finais – Referências

## Introdução

Os tribunais de contas foram criados no Brasil no século XIX como instituições necessárias para a adoção de um modelo democrático de controle das contas públicas. Um modelo fechado, que alcançou novos contornos no século XX com a introdução do controle cidadão pela Constituição Federal de 1988.

O direito ao exercício do controle social, o qual foi previsto pela primeira vez na Constituição Cidadã, está interligado à ideia de participação popular e ao próprio exercício da cidadania, sendo pressuposto do Estado Democrático de Direito. Apresenta-se como um direito de segunda dimensão, sendo devida uma prestação estatal para a sua efetivação. Assim, será demonstrado o dever dos tribunais de contas em fomentar o controle social. O exercício do controle deve ser garantido pelo Estado, pois representa o exercício da própria cidadania e das prerrogativas democráticas.

Discutir-se-á a imprescindibilidade para o exercício do controle social, do respeito ao direito de acesso à informação e do princípio da transparência. Será analisado o cumprimento desses preceitos constitucionais pelos sítios eletrônicos dos tribunais de contas brasileiros. Ainda será discutido o desafio do Estado em criar novos arranjos institucionais de forma a promover uma maior participação do cidadão na atividade de controle e responsabilização, ou seja, na aproximação entre o governo e o cidadão. O controle social somente será exercido de forma eficaz quando a população for mobilizada e receber orientações de como pode fiscalizar os gastos públicos.

Observando esse contexto, o presente trabalho apresenta a seguinte problematização: os tribunais de contas têm utilizado as tecnologias da informação como ferramenta facilitadora do controle social? Como hipótese, tem-se que a estrutura dos tribunais de contas sofreu muitas

modificações com sua inserção no universo digital, mas que permanece certo hermetismo que dificulta a interação plena entre os cidadãos e essas cortes de contas.

O presente trabalho é motivado, portanto, pela necessidade de um estudo mais aprofundado sobre as novas possibilidades de exercício do controle social em conjunção com os tribunais de contas. Ademais, esse é um tema pouco discutido na literatura jurídica, sendo localizados apenas esparsos trabalhos com tema similar.

O objetivo geral consiste em demonstrar que o aprimoramento da utilização das tecnologias de informação no atual contexto social e econômico representa uma variável necessária para o controle social e para o aprimoramento do controle externo realizado pelas cortes de contas.

A abordagem metodológica será dedutiva e, como técnica de pesquisa, será utilizada a análise de dados relativos aos tribunais de contas, especificando-se as formas de coleta, a organização, a codificação, a tabulação e a própria análise, se é de natureza quantitativa ou qualitativa. A pesquisa também utilizará como fontes bibliográficas a doutrina especializada, artigos científicos e legislação correlata.

O trabalho terá enfoque no direito ao exercício do controle social e na dimensão objetiva desse direito germinada pelo processo de constitucionalização do direito. A promoção do direito ao controle social deve ser de interesse geral e vincular os entes públicos.

## 1 O controle social e os tribunais de contas

No Brasil, com nítida inspiração europeia, o Tribunal de Contas foi criado em 1890, por meio do Decreto nº 966-A, incumbindo à corte o exame mensal das receitas e despesas, bem como o julgamento das contas dos responsáveis pela gestão do dinheiro público (BRASIL, 1890). Porém, foi com a Constituição Cidadã promulgada em 1988 que as cortes de contas tiveram seu papel enfatizado. A Constituição de 1988 representa uma evolução no controle externo de contas, fortalecendo-o tanto política quanto juridicamente. A fiscalização contábil torna-se funcionalmente ativa, vez que pode, por iniciativa própria, realizar inspeções e auditorias em qualquer dos três poderes e nos entes descentralizados (GUALAZZI, 1992).

Figuram como órgãos especializados na verificação da regularidade das contas públicas, em atuação autônoma em relação aos poderes do Estado. Eles devem tutelar os valores que sustentam a gerência administrativa, aferindo sua obediência não só ao ordenamento jurídico pátrio, como também a uma percepção da probidade, moralidade e eficiência na condução da coisa pública. Ademais, essas cortes realizam seu mister primando também por um controle voltado ao desenvolvimento humano.

Assim, afigura-se deveras interessante uma interface entre a população, parte interessada na realização de uma administração pública voltada para o bem comum, e a forma de atuação do corpo técnico das cortes de contas perante sua atividade-fim, com vistas ao atendimento das necessidades da sociedade contemporânea.

A ideia de um controle das atividades públicas não pode ser restrita ao controle institucional. Há, ainda, o chamado controle social, em que a sociedade monitora as ações governamentais e controla os gastos públicos. No Brasil, pela sua extensão e número de entes federados, o controle social torna-se indispensável complemento do controle institucional exercido pelos órgãos fiscalizadores, como os tribunais de contas e controladorias (SOUZA *et al.*, 2012).

O controle social está fundamentado na ideia de democracia participativa, em que o cidadão exerce o papel de um sujeito ativo no planejamento, na gestão e no controle das políticas públicas. O controle pode ser entendido como meio de fortalecimento da cidadania e de prevenção da corrupção. A ideia de controle social está associada à de participação. Quando é oportunizada ao cidadão a participação na gestão pública, permite-se que ele interfira nas tomadas de decisão

para que atenda ao interesse público e também que exija dos gestores públicos a prestação de contas da sua atuação.

O controle social é aquele exercido diretamente pela população ou pela sociedade civil organizada sobre a atividade administrativa do Estado como fruto de uma democracia participativa. Para Renato Jorge Brown Ribeiro (2002, p. 59), o controle social “representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado”. O controle social foi acolhido apenas em 1988, com o nascimento de uma nova concepção política e social dos direitos sociais e coletivos e do reconhecimento da necessidade de instrumentos para protegê-los. Nessa esteira, garantiu-se “o direito da sociedade de acompanhar as ações do Estado e dos governantes” (VUOLO, 2011, p. 312). A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo os instrumentos adequados para a proteção dos direitos sociais e coletivos.

Com a constitucionalização do direito, não se pode vislumbrar o direito ao exercício do controle social apenas na sua dimensão subjetiva-individual, mas impreterivelmente na sua dimensão objetiva. Como leciona Barroso (2005, p. 12), a constitucionalização do direito pode ser definida como “um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico”.

A “nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual” (SARLET, 2012, p. 47). Eles são direitos a uma prestação estatal. O Estado deve atuar para garantir condições mínimas às pessoas.

Deve o Estado assegurar a participação contínua da sociedade na gestão pública, tanto na formulação de políticas públicas quanto na fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos. Não basta apenas permitir que o controle social se manifeste através de denúncias ou representações aos órgãos de controle, seja externo ou interno, e pelo ajuizamento de ações populares. Cabe ao Estado torná-lo verdadeiramente efetivo.

Assim, é dever da administração pública, incluindo-se os tribunais de contas, promover o direito ao exercício do controle social em razão do conteúdo instrumental desse direito. Do direito ao controle social decorreram certos deveres ao Estado, como o dever à informação. O controle social depende da transparência dos atos públicos (SPINELLI *et al.*, 2012). A administração pública assume a obrigação (dever) de agir com transparência. Uma etapa desta consiste em dar publicidade aos seus atos, possibilitando que sejam conhecidos para serem fiscalizados.

Cassyrá L. Vuolo (2011) afirma que deve ocorrer a interligação entre o controle social e o controle externo realizado pelos tribunais de contas para a criação de uma rede de informação que disponibilize informações íntegras, acessíveis e que estimulem a cidadania interativa, possibilitando, assim, a ampliação do controle social sobre a *res publica*, o fortalecimento da cidadania e o conseqüente aprofundamento da experiência democrática.

O desafio está em o Estado criar novos arranjos institucionais de forma a promover uma maior participação do cidadão na atividade de controle e responsabilização, ou seja, na aproximação entre o governo e o cidadão. O controle social somente será exercido de forma eficaz quando a população for mobilizada e receber orientações de como pode fiscalizar os gastos públicos.

Devem ser criados mecanismos que disponibilizem informações compreensíveis ao cidadão. O passo inaugural consiste na disponibilização de informações de maneira sistemática, ampla, clara e simples ao cidadão, propiciando a absorção de tais informações e seu entendimento; e mais, deve fazer “sentido na sua realidade de vida e sirva de conteúdo, de subsídio, no diálogo com o Estado, no momento de cobrar ações dos agentes públicos e de avaliar os resultados das políticas públicas” (VUOLO, 2011, p. 313).

Deve-se ter em mente que a informação, por si só, não gera conhecimento – precisa ser comunicada de forma organizada. A eficiência dos canais de comunicação com o cidadão exige

inovação, comprometimento interno, plano estratégico de longo prazo, gestão focada em resultados, atuação preventiva com eficiência, comunicação como aperfeiçoamento de mecanismos internos de interconectividade, capacitação permanente do corpo técnico dentro das diversas perspectivas do conhecimento e investimentos na área de tecnologia da informação.

Outros passos importantes são: capacitação de líderes comunitários para atuarem como agentes de controle social, certificando-os pelas Escolas Superiores de Contas; intercâmbio de informações; disponibilização de cursos de capacitação; criação de canais disponíveis para o cidadão estabelecer um contato direto com as cortes de contas; utilização de linguagem simples; instituição de programas como o TCE estudantil; entre outros.

É importante também a dinamização das ações das ouvidorias e do portal de denúncias, possibilitando o acompanhamento e o controle das reclamações, visto que os próprios tribunais de contas devem ser transparentes; preocupar-se em fortalecer as parcerias institucionais, de forma a implementar a troca de informações institucionais, bem como o cruzamento de dados; e fomentar a comunicação entre as instituições, adotando a convergência de mídias para comunicar assuntos técnicos em linguagem acessível ao cidadão, de forma a facilitar o controle social.

Para a efetividade do controle social, é importante a disponibilização de um portal cidadão, no qual a população tenha acesso fácil às informações acerca da aplicação dos recursos públicos, do detalhamento das receitas e despesas, dos indicadores de resultados das ações públicas, do acompanhamento da execução das obras públicas da licitação até a conclusão definitiva, além das decisões dos tribunais de contas nos processos de controle externo.

O fortalecimento do controle social não é importante apenas para a concretização de um direito elencado na Constituição Federal, mas para o bom funcionamento estatal em si. Ele cria um ciclo virtuoso de controle retroalimentável, que se torna um grande empecilho para a corrupção. Com sua efetivação plena, torna-se mais fácil garantir que os recursos públicos sejam destinados para atender às necessidades sociais, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. A sociedade acompanhando de forma ativa a realização das despesas evita que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados.

## 2 Análise dos dados dos tribunais de contas brasileiros referentes ao controle social

Neste tópico, serão discutidos os dados dos tribunais de contas brasileiros já publicados em outro trabalho científico, comparando-os com a situação em 2018 e a atual, de forma a averiguar se ocorreram melhorias no campo do controle social. Santos *et al.* (2013) constataram que apenas metade dos sítios eletrônicos dimensionava serviços aos cidadãos, ou seja, os serviços não estão separados por público-alvo. Há, inclusive, serviços presentes na página inicial sem a identificação do público-alvo.

Para comparar com os dados atuais, buscaram-se canais nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas que correspondessem a um portal do cidadão. Ressalte-se que não foram computados como tal os *links* referentes ao portal da transparência ou acesso à informação.

Em 2018, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, não foi localizado qualquer portal específico para o cidadão, apenas *link* para denúncias. Já em 2021, localizou-se o serviço de apoio ao cidadão, com *link* para cadastro, em que o cidadão se conecta por meio de plataformas digitais ao TCU. Tem cursos de treinamentos, favoritos, novidades e acesso ao sistema.

Não foram localizados portais do cidadão, em 2018, em outros doze *sites* de tribunais de contas: dos estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Alagoas e Espírito Santo; e dos municípios do estado da Bahia, do município de São Paulo e do município do Rio de Janeiro. Em alguns, havia apenas canal de acesso à informação ou para denúncias.

Em 2021, a situação agravou-se, pois os tribunais que não possuíam permanecem sem, sendo que mais 11 tribunais retiraram dos seus sítios os portais do cidadão: Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, e dos municípios do estado do Pará, Amapá e Rio de Janeiro. Assim, se em 2018 eram 12 tribunais e o TCU sem portais do cidadão, hoje há 23 sem os referidos portais, e apenas o TCU passou a ter.

Comparando com os dados obtidos em 2013, percebe-se que houve uma melhora em 2018, vez que, em 60,6% dos tribunais, havia uma especialização por público-alvo – antes eram apenas 50%. Em 2021, a situação é a pior, pois reduziu para 30,30%.

A simples presença de um portal para o cidadão não é suficiente. Ele tem que ser construído de forma a se comunicar com a população, tornando as informações compreensíveis. A importância de existir essa separação está em facilitar o acesso do cidadão às informações necessárias para que exerça o controle social das contas públicas. O fato de existir um *link* da ouvidoria não suprime essa necessidade, pois a função é facilitar o acesso a qualquer público (alfabetizado), não se exigindo deste o conhecimento das funções dos departamentos e secretarias existentes nos órgãos.

É grave a inexistência de um canal que promova a interação entre o cidadão e o tribunal. Por mais que no *site* existam janelas para solicitações de informações pelo cidadão, denúncias e manifestações junto à ouvidoria, todos esses *links* deveriam estar presentes no Portal de Controle Social ou Portal Cidadão, nem que fosse na forma de atalhos. Para o exercício do controle, não basta apenas a disponibilização dos dados, mas também um canal que possibilite o cidadão de informar ao tribunal as possíveis irregularidades apuradas. Também é necessária a presença de conteúdo pedagógico, pois o cidadão deve ser informado sobre seu direito-dever de fiscalizar e capacitado (e estimulado) para o exercício do controle.

A presença de um *link* para proceder às denúncias também é insuficiente, visto que, antes de denunciar, o cidadão precisa ter acesso aos dados que irão basear sua denúncia. Não se denuncia o que não se pode fiscalizar e, sem documentos e informações palpáveis, não consegue o cidadão atuar como fiscal da gestão pública.

Em alguns sítios eletrônicos, constam apenas *links* de acesso à informação, mas, seguindo raciocínio similar ao utilizado acima no caso das denúncias, só a informação não basta para o cidadão atuar como fiscal. É preciso existir um canal para que este denuncie ou comunique as irregularidades encontradas. Para tanto, é importante fazer uma diferenciação entre a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. A de transparência (Lei Complementar nº 131/2009) determina a divulgação em tempo real das despesas e receitas das entidades públicas em meio eletrônico de acesso público.

Os entes da federação devem disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2009).

Já a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) refere-se ao direito de qualquer pessoa interessada solicitar documentos ao órgão público, fazendo o pedido sem qualquer justificativa. Então, o ente público deve ter em seu sítio eletrônico *link* que direcione o usuário a uma página na qual ele poderá fazer suas solicitações.

No mais, de acordo com o Manual da Lei de Acesso à Informação, publicado pela Controladoria-Geral da União, tal lei obriga os sítios eletrônicos a disponibilizarem um conteúdo mínimo, incluindo informações institucionais, convênios firmados, despesas, licitações e contratos, ações

e programas e perguntas frequentes. Então, por mais que as leis abranjam questões distintas, ambas precisam ser cumpridas em conjunto.

Por essa razão, optou-se por fazer uma análise conjunta do cumprimento dessas leis pelos próprios tribunais de contas. Estes são órgãos de controle externo que devem primar pela transparência não apenas das gestões estaduais, municipais ou federal, mas pela sua própria. No mais, é seu dever criar meios para efetivação do controle social, o qual necessita da transparência dos dados, bem como de canais para comunicar as possíveis irregularidades, como previsto na Lei de Acesso à Informação.

Estabeleceram-se, em 2018, 13 critérios de avaliação baseados no Manual da Controladoria-Geral da União. Os tribunais foram divididos de acordo com o número de critérios cumpridos pelo seu sítio eletrônico. Na avaliação, não se atribuíram valores específicos para cada item, mas se rebaixaram os tribunais que ferissem os critérios mais primordiais para o controle social. Assim, far-se-á uma comparação com os dados atuais.

Em 2018, o único Tribunal de Contas que cumpria todos os requisitos foi o do estado do Acre, situação que permanece. Hoje, também cumprem os dos municípios do estado da Bahia e o do Tocantins. Este último estava em quinto lugar, pois não tornava acessível seu endereço eletrônico. O Tribunal de Contas dos municípios do estado da Bahia estava em oitavo lugar, porque, no campo dos dados institucionais, silenciava quanto às suas funções e competências, informação vital para o cidadão conhecer o tribunal e sua função fiscalizatória.

Em seguida, têm-se os tribunais de contas do estado do Ceará e de São Paulo. Os dois falharam por não disponibilizarem informações sobre as ações e programas do tribunal. Atualmente, o de São Paulo já apresenta tal informação, mas omite o quesito “perguntas frequentes”, o qual estava presente em seu sítio em 2018; todavia, essa falha mostra-se menos gravosa para o controle social. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará continua não disponibilizando informações sobre as ações e programas; porém, retrocedeu por descumprir os seguintes quesitos: acompanhamento; funções e competências; e *e-mail* para contato.

Em terceiro lugar, ficou o do Rio Grande do Sul, pois, apesar de ter cumprido 12 itens como os anteriores, sua falha foi mais grave, visto que não disponibilizou o seu endereço eletrônico institucional no seu *site*. Em 2021, permanece sem disponibilizar o endereço eletrônico, mas também regrediu por deixar de disponibilizar as solicitações, ações e programas, e perguntas frequentes.

Dentre os tribunais que cumpriam 11 quesitos, nenhum apresentava informações sobre as ações e os programas. Em quarto lugar, ficaram os Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e de Sergipe, pois não disponibilizaram as perguntas ou dúvidas frequentes. Contudo, essa falha não é tão grave em comparação com os demais, vez que há como o cidadão suprir suas dúvidas nos canais de solicitações e acompanhamentos. No momento atual, o do Rio Grande do Norte, além da falha anterior, omite seu *e-mail* institucional. A situação do de Sergipe permanece inalterada.

Em quinto lugar, estavam os Tribunais de Contas do Estado do Espírito Santo e do Pará, pois ambos não tornavam acessíveis também seus endereços eletrônicos. Hodiernamente, ambos recuaram ainda mais por suprirem o quesito “perguntas frequentes”.

Em sexto lugar, estava o dos municípios do estado do Pará, em razão de disponibilizar canal para solicitações de informações e denúncias, mas não possibilitar ao cidadão o acompanhamento, o que fere a Lei de Acesso à Informação. Hoje, nota-se sua involução, pois se calou também sobre o seu *e-mail* institucional e as perguntas frequentes.

Todos os tribunais que cumpriram 10 quesitos não dispunham das perguntas frequentes e três não tratavam das suas ações e programas. Em razão da gravidade das falhas para o controle social, o de Roraima ficou em nono lugar, por não possibilitar ao cidadão o acompanhamento

das suas solicitações, o que impede qualquer interação entre o tribunal e a população. Essa situação foi resolvida, pois, atualmente, já apresenta o canal para acompanhamento.

Em oitavo, do Amazonas, o qual, no campo dos dados institucionais, silenciou quanto às suas funções e competências, informação vital para o cidadão conhecer o tribunal e sua função fiscalizatória. Hoje, ainda omite mais dados, como acompanhamento das solicitações, estrutura organizacional, telefone, *e-mail* e horários de atendimento, apenas acrescentando o item “perguntas frequentes”.

Em sétimo, estava o do Paraná, vez que não tornou acessível o seu endereço eletrônico, falha que se mostrou menos gravosa que as anteriores e que permanece.

Dentre os tribunais que preencheram nove itens, nenhum informou suas ações e programas. Os mais bem colocados eram os Tribunais de Contas dos Estados de Alagoas e Piauí. Eles cumpriram a Lei de Acesso à Informação ao disponibilizarem *link* para solicitações e acompanhamento, assim como foram transparentes com relação às suas despesas, receitas, licitações e contratos. Porém, ambos falharam por não disporem sobre todos os dados institucionais, como suas funções e competências.

O do Piauí, inclusive, não informa o horário de atendimento ao público, o que serviu de critério para desempatar-lo do TCE de Alagoas, ficando aquele em décimo primeiro lugar. Em 2021, o do Piauí progrediu por ter incluído as funções e competências, bem como os horários de atendimento. O de Alagoas não sofreu qualquer modificação.

O do Amapá ficou em 12º lugar, porque, além das falhas do anterior, omitiu-se quanto às suas receitas. O do Maranhão, em 13º, apesar de informar suas funções e competências, silenciou-se quanto às suas receitas e horário de atendimento, o que gera um óbice ao acesso da população. Atualmente, ambos sanaram todas as suas falhas, com exceção do quesito “ações e programas” para o primeiro, e “perguntas frequentes” para o segundo, o que demonstra uma grande evolução dos sítios eletrônicos desses tribunais.

Em 14º lugar, ficaram os Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco, do Rio de Janeiro e de Rondônia. Eles cumpriam a Lei de Acesso à Informação, mas descumpriam quesitos vitais da Lei de Transparência – não informavam suas despesas e receitas. Em mesma colocação, encontra-se o de Mato Grosso do Sul, pois, apesar de informar as despesas e receitas, não possibilitava ao cidadão o acompanhamento de suas solicitações.

Agora em 2021, o de Pernambuco demonstra grande evolução, pois acrescentou as ações e programas, as despesas e as receitas; só omite as perguntas frequentes. O do Rio de Janeiro também acrescentou informações sobre as despesas e receitas. O TCE do Mato Grosso do Sul apenas acrescentou suas funções e competências, permanecendo idêntico nos demais parâmetros. Já o de Rondônia foi o único a retroceder, visto que retirou do seu sítio espaços para solicitações e acompanhamento destas e de informações sobre suas funções e competências.

Em último lugar deste grupo está o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, pois não possibilitava o acompanhamento das solicitações pelo cidadão, descumprido a Lei de Acesso à Informação, e era omissivo quanto às suas licitações e contratos, ferindo a Lei de Transparência. Hoje, continua omissivo quanto ao acompanhamento e aos contratos, mas já dispõe sobre as licitações, assim como acrescentou as ações e programas.

Cinco tribunais preenchem apenas oito quesitos (61,5%), e nenhum informou as ações e programas. Somente o de Goiás informou as suas receitas, e o da Bahia foi o único a tornar acessível o *e-mail* institucional. Considerando as falhas de todos eles, ficou em última posição na categoria o Tribunal de Contas da União (20º lugar), pois, além de não cumprir os requisitos da Lei de Transparência como os demais, ainda descumpriu a Lei de Acesso à Informação, visto que não proporcionou ao cidadão a possibilidade de acompanhar suas manifestações.

Atualmente, o TCU cumpre todos os quesitos, omitindo apenas as perguntas frequentes, ponto que é menos gravoso.

Os Tribunais de Contas dos Estados de Goiás e da Bahia não discriminavam suas funções e competências e nem os contratos firmados pelos mesmos. Contudo, o segundo ainda era omissivo quanto às suas receitas e, por essa razão, ficou em 17<sup>º</sup> lugar, enquanto o da Bahia ficou na 16<sup>ª</sup> posição.

O TCE de Goiás, hoje, apresenta um grande aperfeiçoamento, acrescentando suas funções e competências, contratos e perguntas frequentes, mas omite ainda seu *e-mail* institucional. Já o da Bahia, apesar de acrescentar suas funções e competências, sua estrutura organizacional, os contratos e as ações e programas, falhou ao omitir, além de suas receitas, o acompanhamento das solicitações, seu telefone e *e-mail* de contato.

Os de Minas Gerais e da Paraíba desrespeitavam, em 2018, a Lei da Transparência, tendo em vista que nenhum indicava suas despesas e receitas. O da Paraíba (18<sup>º</sup> lugar) também era omissivo quanto aos contratos. Hoje, continua omissivo quanto aos contratos, mas já dispõe sobre as receitas e despesas. Contudo, ainda mais gravosa era a omissão do de Minas Gerais, que silenciava o seu horário de atendimento; por isso, foi colocado na 19<sup>ª</sup> posição. Esse também continua silenciando tal informação, mas acrescentou suas receitas e despesas.

Os tribunais mais mal classificados em 2018 preenchiam sete ou seis quesitos somente, e isso corresponde, respectivamente, ao cumprimento de apenas 54% e 46% dos quesitos totais. Demonstrava-se insatisfatória a efetivação das referidas leis por esses tribunais.

Nenhum apresentava suas ações e programas. Todos omitiam suas receitas. Apenas o Distrito Federal apresentava suas despesas. Dos três que cumpriram sete quesitos, o Distrito Federal era o único que descumpria também a Lei de Acesso à Informação, pois não possibilitava o acompanhamento pelo cidadão das manifestações. Na realidade, ele não possuía nem um serviço próprio ou *link* para solicitações de informações, cabendo ao cidadão requerer à ouvidoria por *e-mail* ou telefone. Por isso, ficou em 23<sup>º</sup> lugar. Hodiernamente, passou por uma visível melhoria, já que possui *link* para solicitações e seu acompanhamento, como preenche todos os demais requisitos. Apenas falha ainda por omitir sua receita e as ações e programas.

Na 22<sup>ª</sup> posição estava o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, vez que, além de não informar as receitas, era omissivo quanto às despesas. Hoje, ele já traz essas informações. O dos municípios do estado de Goiás não arrolava seus contratos, por isso ficou em 21<sup>º</sup> lugar, por ser uma falta menos gravosa, já que seus processos licitatórios estão disponíveis e há informações sobre suas despesas. Ele também supriu essa falha, acrescentando ainda suas receitas. Todavia, ambos permanecem silentes quanto ao seu *e-mail* institucional.

Na última posição estavam os Tribunais do Estado de Santa Catarina e do Município de São Paulo. Ambos não possibilitavam ao cidadão o acompanhamento das suas solicitações de informações. Situação diferente da encontrada em 2021, já que possuem *link* para acompanhamento. Não tornavam acessíveis os endereços eletrônicos institucionais, hoje tornam. Não informavam suas despesas e receitas, situação que permanece. O primeiro apenas disponibiliza suas licitações, enquanto o segundo só os seus contratos. Agora, o TCE de Santa Catarina omite ainda suas licitações, ou seja, os *sites* dos dois tribunais não se preocupam em tornar a gestão do tribunal transparente.

A maioria dos tribunais cumpre a Lei de Acesso à Informação, vez que disponibiliza *link* para solicitações (SIC) e acompanhamento destas. Apenas não cumpre em sua integralidade os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Não se pode esquecer que o direito à informação é um direito fundamental; assim, os tribunais acima apontados estão desrespeitando um direito constitucionalmente previsto. Ora, cabe aos tribunais de contas fiscalizarem o cumprimento dessa lei pelos entes públicos; todavia, aqueles mesmos a descumprem.

Saliente-se que não foi averiguado se as solicitações são atendidas e se são de forma célere. Este trabalho de pesquisa restringiu-se à verificação da existência ou não de canal para solicitação de informações pelo cidadão e acompanhamento desta.

A Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) obriga todos os órgãos públicos a divulgarem sua movimentação financeira de forma simplificada e imediata. Ela foi responsável por acrescentar dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os tribunais de contas fazem auditorias de transparência ativa para avaliar se os portais institucionais dos órgãos do Executivo e Legislativo estão disponibilizando as informações referentes às despesas, ao pessoal, às licitações e contratos, à gestão fiscal, ao patrimônio, aos aspectos gerais, às receitas e às transferências.

Contudo, na análise dos *sites* dos tribunais de contas, verificou-se que ainda há tribunais que omitem dados relacionados às suas receitas e despesas, às licitações e aos contratos firmados. Essas informações são as mais basilares para uma gestão que busca ser transparente. Saliente-se que o tribunal tem uma importante função pedagógica. Ele deve demonstrar ao gestor público o que deve e não deve ser feito. Dessa forma, é incongruente cobrar que o ente federado seja transparente se o próprio órgão controlador não o é.

## Considerações finais

Os tribunais de contas brasileiros têm o dever constitucional de tornar efetivo o direito ao exercício do controle social. Este é um direito de segunda dimensão; então, decorre desse direito um dever estatal, que não se reduz aos entes federados, mas a todos os órgãos públicos, em especial aos de controle, que se beneficiam da efetivação do controle social, já que a matéria-prima do controle institucional também é a informação.

A base material para a missão constitucional das cortes de contas é a informação útil, sendo extremamente importante o apoio da sociedade na coleta e produção dos dados necessários para a excelência da execução das suas atribuições institucionais. Para isto, cabe-lhes estimular a população a exercer esse controle, criando uma consciência cidadã e capacitando-a para tal exercício. Concomitantemente, devem viabilizar os meios para o seu exercício.

A integração entre o controle técnico realizado pelos tribunais de contas e o controle social realizado pela população é viabilizada com a construção de plataformas digitais abastecidas com repositórios de dados públicos abertos, estruturas que permitam analisar a semântica desse conteúdo e ferramentas tecnológicas que propiciem essa conexão. O órgão fomenta o controle, e o exercício deste é benéfico ao controle externo que compete àquele.

A questão da disponibilização virtual dos dados públicos é uma exigência da própria legislação pátria, qual seja, a Lei da Transparência, que exige, ainda, a imediatividade. Outro encargo é a criação de canais para interação, nos quais o cidadão pode tanto informar sobre possíveis irregularidades como solicitar informações. A existência desses canais também é uma exigência legal, pois os tribunais são obrigados a disponibilizar em seus sítios eletrônicos um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Contudo, ao analisar as páginas eletrônicas das cortes de contas brasileiras, verifica-se que não há o cumprimento integral da Lei Complementar nº131/2009; aliás, nem os requisitos mínimos para respeito ao princípio da transparência são cumpridos por todos os tribunais. Também foram encontradas falhas nos serviços de informação.

Com base no Manual da Lei de Acesso à Informação publicado pela Controladoria-Geral da União, o qual obriga os sítios eletrônicos a disponibilizarem um conteúdo mínimo, que foram separados em 13 critérios de avaliação, verificou-se que apenas três tribunais cumprem todos os requisitos, bem como um retrocesso de muitos tribunais comparando os dados com os apurados em 2018.

Outra observação é que houve uma redução do número de tribunais que possuem nos seus sítios eletrônicos um Portal Cidadão ou de Controle Social – representam, hoje, menos de 31%, sendo que, em 2018, eram 60,6%. Atualmente, a percentagem é inferior inclusive à verificada em 2013, que era de 50%. Ou seja, as tecnologias da informação mostram-se excelentes ferramentas para o fomento e implementação do controle social; contudo, deparam-se com a ausência de vontade dos órgãos em fomentá-las e em alimentar o sistema operacional necessário para viabilizar essa fiscalização.

**Abstract:** This paper proposes a discussion about the new possibilities of exercising social control in conjunction with the courts of accounts. And for that, it aims to demonstrate that the improvement of the use of information technologies in the current social and economic context, represents a necessary variable for social control and for the improvement of the external control performed by the

courts of accounts. In this sense, it is characterized as a qualitative search of the channels in the electronic websites of the courts of accounts that correspond to the Citizen's Portal. The bibliographic exploration was also used.

**Keywords:** Social rights. Social control. Courts of accounts. Information technologies.

## Referências

- AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ARAÚJO, Júlio César Manhães de. *Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2010.
- BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *O controle da Administração Pública na Era Digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- BARROS, Fábio Henrique Granja de. Controles Eficientes na Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *O controle da Administração Pública na Era Digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005.
- BRASIL. Decreto n. 966-a, de 7 de novembro de 1890. *Coleção de Leis do Brasil - 1890*, Página 3440 Vol. Fasc. XI.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 05 out. 1988. N. 191-A, p. 1.
- BRASIL. Lei n. 131, de 27 de maio de 2009. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, Brasília, DF, 28 maio 2009.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, jul./set. 1992.
- CASTARDO, Hamilton Fernando. *O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas: Milenium, 2007.
- CAVALCANTE, Rafael Jardim. Legalidade: combate à corrupção e compliance na "Era Digital". In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *O controle da Administração Pública na Era Digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- KELLES, Márcio Ferreira. *Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- LIMA, Luiz Henrique. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas: anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

- MACIEIRA, Leonardo dos Santos. Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- MILESK, Hélio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- NAUGHTON, Jhon. *A Brief History of the future: The origins of the internet*. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1999.
- NÓBREGA, Marcos. *Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da administração pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord.). *O controle da Administração Pública na Era Digital*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contab. Vista & Rev.*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 33, n. 93, jul./set. 2002.
- SANTOS, Paloma M.; BERNARDES, Marciele B.; MEZZARROBA, Orides. E-democracia: possibilidades e a experiência brasileira frente aos novos sistemas. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando (Ed.). *Democracia eletrônica*. Zaragoza: Prensas Universitarias, 2010.
- SANTOS, José Luis Lins dos. Transparência regulatória e controle social. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de (Org.). *Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe*. Brasília: Presidência da República, 2012.
- SANTOS, Paloma Maria et al. Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, maio/jun. 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SOUZA, Adenisio Álvaro Oliveira de et al. *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. 3. ed., reimp. Brasília: Gráfica Positiva, 2012.
- SPINELLI, Mário Vinícius Claussen et al. *Controle Social: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social*. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012.
- TONIN, Pepe et al. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília: Controladoria Geral da União, 2013.
- TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *RDA*, 194, p. 31-45, Rio de Janeiro: out./dez. 1993.
- VUOLO, Cassyra L. O controle social e sua interface com os Tribunais de Contas: a experiência do TCE/MT. In: Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 25., 2009, Curitiba. *Anais...* Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

---

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

FONSÊCA, Rafael Sousa; SILVA, Lucas Gonçalves da. O uso das tecnologias da informação pelos tribunais de contas na efetivação do direito ao controle social. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 81-91, jan./jun. 2021.

---



# Responsabilização do advogado público nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico: um estudo de caso quanto à esfera de atuação do profissional jurídico

## Marcos Prates Aguiar

Engenheiro civil, especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Candido Mendes e em Controle Externo e Auditoria em Obras Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Atualmente, é Analista de Controle Externo da Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo definir os parâmetros de atuação do advogado público sem que a Corte de Contas o responsabilize indevidamente, por um lado, mas definindo a profundidade de sua atuação, por outro. Analisa as atribuições do advogado público como parecerista nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico segundo Estatuto da OAB e Constituição Federal de 1988. Discute sobre as classificações de pareceres, se vinculantes ou não vinculantes, e se obrigatórios ou facultativos. E apresenta uma análise crítica de um estudo de caso tendo como fonte de consulta em artigos e livros

teóricos relacionados com a questão da advocacia pública voltada à responsabilização do advogado público e das espécies de pareceres.

**Palavras-chave:** Responsabilidade do advogado público. Competência dos tribunais de contas. Tipos de parecer.

**Sumário:** Introdução – **1** Responsabilização do advogado público segundo o Código de Processo Civil, a Constituição Federal de 88 e o Estatuto da OAB – **2** Classificações de pareceres – **3** Apresentação do caso – **4** Análise crítica do caso – Conclusão – Referências

## Introdução

O objeto de estudo escolhido envolve a matéria da responsabilização do advogado público nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico, cujo tema tem sido debatido em controvérsias nas cortes de contas e discutido em meio técnico e acadêmico.

Dessa forma, será abordado um estudo de caso do processo de Auditoria de Regularidade<sup>1</sup> realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) com enfoque na questão do titular da Advocacia da Autarquia, Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – Goinfra, que foi citado para apresentar justificativa por não haver emitido parecer jurídico em observância ao princípio da motivação, embasado na boa técnica jurídica, para orientar e informar o superior hierárquico acerca dos riscos jurídicos da adoção de uma ou de outra linha de ação quando provocado, o que levantou o seguinte problema de pesquisa: qual o limite de atuação do Tribunal de Contas e qual a extensão da obrigação do advogado público instado a se manifestar em demanda do administrador?

O artigo em tela teve como objetivo geral definir os parâmetros de atuação do advogado público sem que a Corte de Contas o responsabilize indevidamente, por um lado, mas definindo a profundidade de sua atuação, por outro. Os objetivos específicos, por sua vez, são analisar as atribuições do advogado público como parecerista nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico segundo Estatuto da OAB e Constituição Federal de 1988, deliberar sobre as classificações de pareceres, se vinculantes ou não vinculantes, e se obrigatórios ou facultativos, e realizar uma análise crítica do caso supramencionado.

Nesse cenário, sabe-se que a metodologia a ser adotada no presente trabalho será um estudo de caso, sendo que o segundo capítulo irá abordar as atribuições do advogado público como parecerista nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico segundo Estatuto da

<sup>1</sup> Processo nº 201700047000595, que trata de representação apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO pelo Ministério Público de Contas a fim de que seja realizada auditoria para apurar as razões que levaram ao elevado número de obras e serviços paralisados no estado de Goiás, especificamente no âmbito da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP), doravante Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – Goinfra. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=314846>. Acesso em: 20 ago. 2020.

OAB e Constituição Federal de 1988. Após, o terceiro capítulo irá tratar sobre as classificações de pareceres, se vinculantes ou não vinculantes, e se obrigatórios ou facultativos. O quarto capítulo apresentará o caso em estudo, e o quinto capítulo cuidará de uma análise crítica do caso abordando o limite de atuação da Corte de Contas frente à atuação do setor jurídico da jurisdicionada e discorrerá sobre a extensão de atuação do advogado público quando instado a se manifestar acerca de assuntos rotineiros submetidos ao seu controle de legalidade por meio de pareceres jurídicos. Por todo exposto, é na conclusão que se fará o fechamento do presente artigo.

## 1 Responsabilização do advogado público segundo o Código de Processo Civil, a Constituição Federal de 88 e o Estatuto da OAB

O Código de Processo Civil (CPC), no Capítulo III, Título VI, em seu art. 182 define a advocacia pública como aquela que presta serviços de representação judicial em defesa dos interesses públicos no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), definem os regimes jurídicos aos quais a advocacia pública se sujeita, os quais garantem ao advogado público, no exercício da profissão, o direito à inviolabilidade por atos e manifestações, sendo respectivamente transcritos:

CF/88 - Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Estatuto da OAB - Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

(...)

§ 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

Dessa forma, infere-se que os advogados públicos gozam de imunidade e independência funcional quando da emissão de pareceres jurídicos em prestações de serviços de representações judicial e extrajudicial ou de consultoria jurídica. Porém, cumpre destacar que essa independência técnico-funcional não é ilimitada, haja vista que esses dispositivos legais transcritos anteriormente falam em “nos limites da lei”.

Assim, essa limitação nos termos da lei tem como função essencial conter excessos e desvios funcionais do parecerista jurídico. Desta feita, o Estatuto da OAB, no Capítulo VIII, que trata da ética do advogado em seu art. 32, assim dispõe: “Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”.

Nesse mesmo entendimento, o Código de Processo Civil estabelece o seguinte: “Art. 184. O membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”.

Cumpre mencionar também o disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, relativo à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que trata da responsabilização do agente público em geral, o que se aplica ao advogado público: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Os dispositivos legais supracitados tratam-se, portanto, da limitação da imunidade do advogado público, que pode ser responsabilizado por atos praticados com dolo ou culpa quando no exercício de suas funções profissionais.

Nesse sentido, o advogado público parecerista em suas decisões ou opiniões técnicas pode ser responsabilizado quando agir com dolo ou erro evidente e inescusável. Cabe aqui destacar

que erro evidente e inescusável é chamado de erro grosseiro, que o profissional médio não cometeria. Corroborando o entendimento, assim se pronuncia Mendonça (2020, p. 14):

A partir das decisões do STF e de outras considerações, doutrinárias e práticas, construímos quatro *standards* destinados a orientar a responsabilização do parecerista público. São eles o dolo, o erro evidente e inescusável, a não adoção de condicionantes reais de cautela e a necessidade de preservação da heterogeneidade de ideias no Direito. O dolo é a circunstância de o parecerista atuar de má-fé, buscando não a melhor interpretação jurídica, mas a prevalência de algum interesse não republicano. O erro evidente e inescusável, parametrizado pela atuação de um profissional médio, sendo causa da ação pública e gerando prejuízo, responsabilizará, também, o procurador. A não adoção de condicionantes reais de cautela, como o uso de expressões indicativas do fim da opinião jurídica e o alerta para os riscos jurídicos das posições em análise, refletem de modo negativo na responsabilização do autor de uma opinião legal. Por fim, a interpretação de todos os *standards* anteriores deve ser feita de modo restritivo, tendo em vista a necessidade, jurídica e prática, da preservação da heterogeneidade de ideias no dia a dia do Direito.

No que tange à imputação de penalidades, o advogado público pode ser responsabilizado nas searas administrativa, penal e civil. Entretanto, tendo em vista que o presente artigo se limita à atuação do controle externo da administração pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o enfoque será no âmbito administrativo.

Ressalta-se que, na esfera administrativa, o agente jurídico que tenha praticado ato irregular, respeitado o devido processo legal, poderá ser responsabilizado e receber sanções pelo órgão de controle, pela OAB, pelo Judiciário ou por meio de processo administrativo interno do órgão onde esteja atuando.

Destarte, sabe-se que a Corte de Contas do Estado de Goiás (tendo em vista o local onde se passa o estudo de caso), diante do rol de atribuições elencadas no art. 26 da Constituição do Estado de Goiás quanto à natureza e competência de atuação perante os órgãos sob sua jurisdição, destaca o seguinte:

Art. 26 - Ao Tribunal de Contas do Estado compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Estado e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário;

(...)

O inciso transcrito revela que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás ora em foco<sup>2</sup> tem competência para analisar e responsabilizar quaisquer agentes públicos sob sua jurisdição por atos administrativos irregulares, subentendendo-se que o advogado, como agente público, também poderá ser responsabilizado pelo órgão de controle por atos administrativos irregulares subsequentes à emissão de parecer jurídico integrado à razão de decidir do administrador.

Diante dessa questão suscitada quanto à possibilidade de o agente jurídico nas atividades de consultoria e assessoramento ser responsabilizado administrativamente pelo TCE, resta pacificada a possibilidade, sendo necessário questionar primeiro se há irregularidade na sua atuação, limitando-se à análise dos atos desde que praticados com dolo ou erro evidente e inescusável e, posteriormente, se essa irregularidade resultou em prejuízo ao erário.

Demais disso, dentro da possibilidade de responsabilização do advogado público, tem-se a questão da natureza do parecer, se vinculantes, obrigatórios ou facultativos.

<sup>2</sup> Em que pese o estudo de caso trate especificamente de processo ocorrido no âmbito do TCE-GO, o trabalho em questão pode ser usado analogicamente na atuação das diversas cortes de contas, seja de outros estados, de municípios ou da União.

## 2 Classificações de pareceres

Parecer jurídico é uma peça opinativa emitida pelo advogado público nas atividades privativas da advocacia (direção jurídica, assessoria e consultoria), quando instado a se manifestar pelo administrador público acerca dos riscos jurídicos pautados em normas, doutrinas e jurisprudências, da adoção de uma ou de outra linha de ação sobre determinada matéria a ser proferida dentro do contexto da instituição onde esteja atuando (MORETTI, 2015, p. 175-210).

O fato de o conteúdo do parecer ser apenas de natureza opinativa e quase não se vincular à atuação e responsabilidade do administrador não o configuraria como ato administrativo, sendo ressalvados os casos em que o parecer integra a esfera de decisão administrativa produzindo efeitos jurídicos concretos.

Assim, nos casos em que o parecer jurídico se reveste em mero ato opinativo, não gerando efeitos jurídicos imediatos, não há em se falar em responsabilização do agente jurídico por apenas emitir opinião técnico-jurídica quando provocado pelo administrador.

Por outro lado, conforme ensina Meirelles (2002, p. 189), na situação em que o superior hierárquico acolha a manifestação do parecer exarado pelo advogado público como motivação para efetuar determinada linha de ação, revela uma circunstância em que o ato administrativo configurado se refere ao ato de ratificação de uma linha de ação pelo superior, e não do parecer jurídico. E caso o administrador decida de maneira contrária ao parecer, deverá motivar suas razões formalmente por praticar o ato decisório diverso.

Nesse diapasão, diante das diferentes situações em que o parecer poderá ser aplicado na esfera administrativa, Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2004, p. 222-223) leciona o seguinte:

Segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979:575), o parecer pode ser facultativo, obrigatório e vinculante.

O parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato.

O parecer é obrigatório quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo. Mas a autoridade que não o acolher deverá motivar sua decisão.

O parecer é vinculante quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar a sua conclusão.

Na mesma esteira, o ministro Joaquim Barbosa expôs as seguintes considerações em seu voto no Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal, julgado em 9 de agosto de 2007 (p. 379-380):

O professor Chapus analisa, assim, três situações absolutamente distintas:

A primeira situação é aquela em que a consulta é *facultativa*. Nesse caso, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo;

A segunda hipótese diz respeito àqueles casos em que a consulta é *obrigatória*, e a autoridade administrativa fica obrigada a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário. Caso pretenda praticar o ato com conteúdo e forma diversos do que foi submetido à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer. Isto porque, se submeter à consultoria a minuta ou esboço de um ato com um determinado conteúdo e, ao tomar a decisão, publicar ato de conteúdo diverso, estará burlando a obrigatoriedade do parecer prévio, que nada mais é do que um mecanismo adicional de controle da administração.

Por fim, quando a lei estabelece a obrigação de “decidir à luz de parecer *vinculante ou conforme*” (décider sur avis conforme), o administrador não poderá decidir *senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir*. (Grifos nossos)

Em face das discussões expostas anteriormente no que tange à natureza do parecer, são conhecidas três espécies de parecer: vinculante, facultativo e obrigatório.

Por todo o exposto, entende-se que o parecer pode ser: (1) mera peça opinativa sem efeito jurídico subsequente, ficando a critério da administração em solicitá-la ou não (facultativo); (2) parte integrante da decisão administrativa de um órgão quando a administração é obrigada a solicitá-la e acatar a opinião do parecerista (vinculante); (3) instrumento de motivação para decisão do administrador público, em que a lei a exige como pressuposto para prática do ato decisório do administrador, ficando a critério deste em acatar ou rejeitar a opinião do parecerista (obrigatório).

Coadunando-se aos argumentos tratados nos capítulos 2 e 3, abordar-se-á no próximo capítulo um estudo de caso de um processo do TCE-GO envolvendo o titular da Advocacia da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – Goinfra que foi instado a se manifestar por conta de irregularidade administrativa envolvendo o parecer jurídico emitido.

### 3 Apresentação do caso

Conforme ensina Machado (2017, p. 357-358), estudo de caso é uma estratégia metodológica que visa abalizar um evento bastante explorado em uma área de interesse dentro de um contexto específico. Aqui, o caso envolve eventos jurídicos já explorados em meio técnico e acadêmico, quais sejam, a responsabilização do advogado público e espécies de pareceres, cujos temas serão explorados a partir de informações trazidas em artigos e pesquisas jurídicas para construção do presente trabalho, que envolve um evento particular proveniente de um auto processual específico de Auditoria de Regularidade instaurado pelo TCE-GO.

O objetivo do processo supracitado é apurar as razões que levaram ao elevado número de obras e serviços paralisados no estado de Goiás no âmbito da Autarquia, Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – Goinfra.

A Comissão de Auditoria designada apontou no Relatório de Auditoria de Regularidade irregularidades técnicas nas obras fiscalizadas, bem como citou os responsáveis para que apresentassem suas razões de justificativas e alegações de defesa.

Assim, dentre os responsáveis citados está o procurador da Goinfra, que foi instado a se manifestar, em observância ao princípio da motivação, por não haver fundamentado no parecer quanto à necessidade de aplicação de sanções contratuais à empresa contratada quando da suspensão da execução dos serviços, em descumprimento ao disposto no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

O advogado da Goinfra, em suas razões de justificativas constantes dos Autos nº 201700047000595 processados no TCE-GO, inicialmente apresentou entendimento quanto à atuação do parecerista, cuja responsabilização costuma se relacionar quando o parecer emitido é vinculante, situação em que há “compartilhamento do poder administrativo de decisão”. Após, transcreveu o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à responsabilidade do parecerista contido no Mandado de Segurança nº 24.631-6, discorrendo que, salvo nas situações de “culpa ou erro grosseiro”, é excessiva a sua responsabilização “à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário”. E quanto à irregularidade em que foi citado, alegou que apenas se ateve ao que foi instado a manifestar pelo superior hierárquico, qual seja, a rescisão do contrato.

Ato contínuo, o Setor de Engenharia da Corte de Contas, por meio da Instrução Técnica Conclusiva nº 8/2020-SERV-FIENG (2020, p. 61-63), com base na leitura das razões de

justificativas, bem como nos documentos contidos nos autos, parecer jurídico e despachos internos da Autarquia, expôs que o advogado público, (1) quando provocado pelo superior hierárquico, “não conferiu manifestação jurídica de forma fundamentada em jurisprudência, doutrina e dispositivos normativos que justificasse a desnecessidade de termo rescisório”; (2) não observou com cautela “a matéria relativa ao contrato por escopo quando, em regra, face a inexecução contratual, seria necessária a emissão de parecer jurídico embasado na boa técnica jurídica de forma a orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos pela rescisão do contrato”; (3) não fundamentou no parecer orientando o administrador quanto à necessidade de aplicação de sanções contratuais à empresa contratada quando da suspensão da execução dos serviços, em cumprimento ao contido em cláusula contratual e ao art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

A Unidade Técnica do TCE-GO terminou concluindo que, como não havia disposição legal contida em Regimento Interno da Autarquia e em legislações pertinentes, “a obrigação de fazer do Núcleo Jurídico em tomar providências na aplicação de penalidades contratuais à Contratada e que o parecer técnico e jurídico não se vincula a decisão do gestor”, acolhendo as razões de justificativa, de modo a não responsabilizar o advogado público, sugeriu recomendações ao presidente do órgão no sentido de que:

- Os advogados públicos, quando acionados pelos administradores, emitam em seus pareceres jurídicos opinião técnica plausível, razoável, embasado na boa técnica jurídica alicerçado em normas, doutrinas e jurisprudências, que servirá para orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos da adoção de uma ou de outra linha de ação quando na tomada de decisão;
- Que estabeleça normativos internos acerca dos assuntos rotineiros submetidos ao controle de legalidade pela assessoria jurídica, inclusive, contemplando os casos de rescisão e, nestes, a avaliação da possibilidade jurídica de aplicação de sanções (TCE, 20/08/2020. p. 94).

Posteriormente, o Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 1207/2020 (TCE, 20/08/2020, p. 21) quanto à responsabilização do chefe do Núcleo Jurídico, manifestou-se com o seguinte entendimento:

Analisando os documentos acostados aos autos, nota-se que as peças emitidas pelo Chefe do Núcleo Jurídico (pareceres e despachos) tratavam de manifestações opinativas, que não induziram o gestor da AGETOP a tomar decisões irregulares, sendo devido o afastamento de sua responsabilização.

Após, os autos foram encaminhados para apreciação da Auditoria, que, quanto à responsabilização do advogado público, apresentou o entendimento de que as escusas apresentadas pelo agente citado prosperavam. Para embasar, citou-se trecho de mandado de segurança do STF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, Aula 4 - Responsabilidade de pareceristas [ 9 ] sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes

de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo. (STF, Mandado de Segurança nº 24.073/DF, Publicação DJ 31-10-2003) (TCE, 20/08/2020, p. 8-9).

#### 4 Análise crítica do caso

Os fatos narrados no capítulo anterior levantaram as seguintes questões para uma análise crítica do caso: (1) o parecer se encaixa em qual natureza: vinculante, obrigatória ou facultativa? (2) Houve irregularidade na atuação do advogado público, limitando-se à análise dos atos, se foram praticados com dolo ou erro evidente e inescusável? (3) A irregularidade resultou em prejuízo ao erário?

O parecer no caso em tela se encaixa na natureza “facultativa”, dado que o presidente do órgão, a seu critério, apenas solicitou opinião acerca de termo rescisório e não a integrou à sua própria motivação do ato, haja vista que já havia deliberado pela rescisão contratual antes mesmo de encaminhar para manifestação do órgão consultivo jurídico e nem mesmo alterou seu poder de decisão.

Além disso, conforme exposto pela Unidade Técnica de Engenharia na Instrução Técnica Conclusiva, não havia disposição legal contida em Regimento Interno da Autarquia e em legislações pertinentes a exigência de parecer como motivação para a autoridade administrativa praticar o ato final e nem se a administração estava obrigada a solicitar e acatar a opinião do parecer nos casos que envolvem rescisão contratual. Ou seja, tratou de uma decisão baseada na discricionariedade administrativa do gestor.

Quanto à atuação do advogado público na elaboração do parecer, é possível aduzir que o procurador apenas se ateve ao que foi provocado pelo superior hierárquico e não se preocupou em ampliar a análise envolvendo o tema da Rescisão do Contrato, haja vista que não tratou da matéria relativa aos contratos por escopo e nem entrou no mérito quanto à necessidade de aplicação de sanções contratuais à empresa contratada quando da suspensão da execução dos serviços. Desse modo, diante dos fatos, não é possível afirmar ou provar se o agente jurídico agiu com dolo ou culpa quando no exercício de sua função profissional e se sua opinião técnica continha erro grosseiro. No entanto, o que chamou a atenção do órgão de controle externo foi o fato de o parecerista não haver fundamentado com uso de expressões jurídicas embasadas em normas, doutrinas e jurisprudências que servissem para alertar o administrador público aos riscos jurídicos da posição em análise.

Nesse sentido, diante da irregularidade que o parecerista foi citado para apresentar suas razões de justificativa, qual seja, não haver fundamentado no parecer opinando pela necessidade de aplicação de sanções contratuais à empresa contratada quando da suspensão da execução dos serviços, em cumprimento ao contido em cláusula contratual e ao art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012 de maneira a orientar o administrador na tomada de decisão, infere-se, então, que a não aplicação de sanção à empresa nas hipóteses legais configura em desvio de conduta proba por parte do gestor responsável pela execução do contrato, no caso o presidente do órgão, que é o superior hierárquico, estando sujeito a sofrer consequências legais em razão de sua omissão, e não o parecerista que emitiu opinião técnico-jurídica sem efeito jurídico subsequente.

Por outro lado, a irregularidade preconizada se configuraria em dano ao erário numa hipótese em que administração não declare inidônea a empresa contratada, já que poderia representar um risco ao poder público de contratar a mesma empresa, que pode trazer novamente prejuízos ao erário. Ocorre que isso não se deu no presente caso, pois não foi levantado o dano ao erário.

Respondidas as questões, revela-se a necessidade do advogado público em ampliar o escopo da sua análise técnica do tema, em que se pretende emitir opinião jurídica quando provocado pelo administrador. Um parecer é bem fundamentado, independentemente de sua classificação,

se vinculante, facultativo ou obrigatório, desde que seja alicerçado em normas, doutrinas e jurisprudências de tal forma que garanta uma maior segurança na atuação do administrador acerca dos riscos jurídicos quando instado a tomar decisões administrativas que envolvam dinheiros, bens ou valores públicos, resguardando, assim, o erário público.

Estabelecendo-se a extensão da atuação do advogado público instado a se manifestar em demanda do administrador, impede que o procurador faça uso indiscriminado do direito garantido ao advogado público no exercício da profissão (CF/88, art. 133, e Estatuto da OAB, art. 2º) à inviolabilidade por atos e manifestações jurídicas como objetivo de proteger sua atuação do cargo quando se tira proveito de falhas administrativas internas do órgão que acabe respaldando a emissão de pareceres com argumentos limitados de maneira a não se comprometer perante órgãos de controle, ou pela OAB, ou pelo Judiciário, ou por meio de processo administrativo interno do órgão.

Ademais, a definição da esfera de atuação do profissional jurídico proporcionará uma atuação mais efetiva das cortes de contas na fiscalização de atos administrativos irregulares subsequentes à emissão de parecer jurídico integrado à razão de decidir do administrador, podendo responsabilizar o procurador por atos praticados com dolo ou erro evidente e inescusável, sendo ressalvados nos casos em que o parecer se reveste em mero ato opinativo e que não tenha produzido efeitos jurídicos concretos.

## Conclusão

A análise crítica do caso exposta no capítulo anterior, referente à questão da responsabilização do titular da Advocacia da Goinfra, tratou de debater a questão do limite de atuação do Tribunal de Contas na fiscalização de atos administrativos irregulares subsequentes à emissão de parecer jurídico integrado à razão de decidir do administrador e da extensão da obrigação do advogado público instado a se manifestar em demanda do administrador.

Portanto, em vista das controvérsias nas cortes de contas e em meio técnico e acadêmico acerca da matéria da responsabilização do advogado público nas atividades de consultoria e assessoramento, o presente artigo tratou de demonstrar, por meio de análise crítica, caso controverso quanto à atuação do parecerista jurídico envolvendo as seguintes questões: (1) o parecer se encaixa em qual natureza: vinculante, obrigatório ou facultativo? (2) Houve irregularidade na atuação do advogado público, limitando-se à análise dos atos, se foram praticados com dolo ou erro evidente e inescusável? (3) A irregularidade resultou em prejuízo ao erário?

Assim, para explorar essas questões, utilizou-se um estudo de caso envolvendo o procurador da Goinfra que foi instado a se manifestar pelo TCE/GO, cujo resultado da análise crítica do caso revelou a necessidade de estabelecer a extensão da atuação do advogado público instado a se manifestar em demanda do administrador de tal forma a impedir que faça uso indiscriminado do direito garantido ao advogado público no exercício da profissão à inviolabilidade por atos e manifestações jurídicas como objetivo de proteger sua atuação do cargo.

Enfatiza-se que o procurador, ao ampliar o escopo da sua análise técnica opinando de maneira bem fundamentada, independentemente da espécie de parecer, se vinculante, facultativo ou obrigatório, alicerçado em normas, doutrinas e jurisprudências, irá contribuir com maior segurança acerca dos riscos jurídicos para o administrador nas tomadas de decisões administrativas que envolvam dinheiros, bens ou valores públicos, resguardando, assim, o erário público.

Por fim, definindo-se uma esfera de atuação do profissional jurídico, proporcionará uma atuação mais efetiva das cortes de contas na fiscalização de atos administrativos irregulares subsequentes à emissão de parecer jurídico integrado à razão de decidir do administrador, podendo responsabilizar o procurador por atos praticados com dolo ou erro evidente e inescusável.

**Abstract:** The objective of the present article is to define the parameters of the of the public lawyer's performance, without the court of accounts unduly holding him responsible, on the one hand, but defining the depth of his performance, on the other. It analyzes the attributions of the public lawyer as an opinionist in the activities of legal consulting and advising, according to the Statute of the Brazilian Bar Association and the Federal Constitution of 1988. It discusses the classification of legal opinions,

whether binding or non-binding, and whether obligatory or optional. It presents a critical analysis of a case study based on articles and theoretical books related to the issue of Public Attorneyship, focused on the accountability of the public attorney and on the species of opinions.

**Keywords:** Accountability of the public lawyer. Competence of court of accounts. Types of opinion.

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. Brasília: Presidência da República, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.
- GOIÁS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Goiás*. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em Direito. In: MACHADO, Maira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017. cap. 11, p. 357-390.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, out./dez. 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/10399/14428>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MORETTI, Natalia Pasquini. A responsabilidade do advogado público em decorrência do exercício de suas atribuições na área consultiva. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 10, p. 175-210, jan./abr. 2015.
- STF. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. *Mandado de Segurança nº 24.584-1-DF*. Impetrante: Ildete dos Santos Pinto e Outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Marco Aurélio. Recife, 9 de agosto de 2007. p. 379-380. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534997>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- TCE-GO. *Instrução Técnica Conclusiva nº 8/2020-SERV-FIENG*. Processo nº 201700047000595. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=942642222731822502102361441571341891351212032691671971032602881931252531102861481481542981132922331612>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- TCE-GO. *Manifestação do Conselheiro Substituto nº 18/2021*. Processo nº 201700047000595. p. 8-9. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=942642222731822502102361941071731991051512032691671971032602881931252531102861481581542481832922531712>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- TCE-GO. *Parecer nº 1207/2020*. Processo nº 201700047000595. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=942642222731822502102361841561631991441812032691671971032602881931252531102861481581542481832922531712>. Acesso em: 20 ago. 2020.

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

AGUIAR, Marcos Prates. Responsabilização do advogado público nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico: um estudo de caso quanto à esfera de atuação do profissional jurídico. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 93-101, jan./jun. 2021.



# Controle, políticas públicas tributário-ambientais no Brasil e o ecodesenvolvimento: (co)relações possíveis<sup>1</sup>

## Andreza da Cruz

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGDS/UNESC). Professora de Direito Tributário, Direito Civil e Prática Jurídica na Unisul. Especialista em: Direito Civil, ênfase em Responsabilidade Civil e Contratos (Verbo Jurídico); Metodologia e Prática Interdisciplinar do Ensino (FUCAP); e Direito Tributário (IBET). Graduada em Direito (UNESC), Administração (ESUCRI) e Pedagogia (UDESC). Advogada no escritório Andreza da Cruz Advocacia.

## Miguelangelo Gianezini

Doutor em Agronegócios com Pós-Doutoramento no Brasil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Portugal pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Professor visitante na *Miami University of Science and Technology* nos Estados Unidos e no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, em Portugal. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e dos cursos de graduação da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Bacharel em Administração. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas.

## Kelly Gianezini

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio de doutoramento na *University of California*, Los Angeles (UCLA). Mestrado em Direito e Mestrado em Sociologia (UFRGS). Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e dos cursos de graduação em Direito e Administração da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

## Sílvio Parodi Oliveira Camilo

Doutor em Administração e Turismo com Pós-Doutorado em Ciências Contábeis pelo PPGC da UFSC. Mestre em Administração e Negócios, com ênfase em estratégia empresarial. Pós-Graduação em Finanças das Empresas. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e do curso de graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Líder do Grupo de Pesquisa em Estratégia, Competitividade e Desenvolvimento (GECOMD).

**Resumo:** Em diversos estados, a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos, controle externo e políticas que garantam harmonia entre o binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico. A exploração não consciente dos recursos naturais tem demandado ações e políticas voltadas à conservação ambiental e sua integração com os elos econômico e social. No Brasil, há estados que implementaram políticas públicas utilizando-se de critérios ecológicos na distribuição da arrecadação do ICMS, com base na necessidade ambiental, já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Por conseguinte, a legislação permite que parte da arrecadação desse tributo seja alocada conforme disposição dos estados. Assim, os mesmos podem se utilizar de instrumentos de políticas públicas tributário-ambientais, como o ICMS Ecológico (ICMS-E), adotando o critério ecológico na restituição das receitas devidas aos

municípios. Observando estados que já implementaram o ICMS-E, esta pesquisa teve por objetivo compreender as políticas públicas tributário-ambientais, suas perspectivas no âmbito brasileiro e as possibilidades de incorporação dos princípios do ecodesenvolvimento em suas propostas. Os procedimentos de investigação (com abordagem qualitativa) contaram com técnica de coleta de dados dividida em três etapas: estudo bibliográfico e teórico para aprofundar os conceitos-chave do ecodesenvolvimento, das políticas públicas e do ICMS-E; e levantamento documental para auxiliar na caracterização da implantação do ICMS-E. Como resultado, observou-se que a concretização de ideias do ecodesenvolvimento pode se dar de várias formas, sendo algumas mais ou menos fiéis aos seus preceitos. Portanto, ainda que parcialmente, a política do ICMS-E vai ao encontro do ecodesenvolvimento, no sentido de utilizar-se de um instrumento tributário ambiental para a preservação e/ou conservação do meio ambiente e, conseqüentemente, fomentar o desenvolvimento econômico e social das regiões que o implementarem.

<sup>1</sup> 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). 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 trabalho. 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 autores.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Gasto tributário. Avaliação de políticas públicas. Controle externo. Meio ambiente.

**Sumário:** Introdução – **1** Procedimentos metodológicos – **2** Políticas públicas tributário-ambientais e o ecodesenvolvimento – **3** Políticas públicas e o modelo

*Advocacy Coalition Framework (ACF)* – **4** Políticas públicas ambientais – **5** Ecodesenvolvimento em Ignacy Sachs – **6** Os instrumentos na efetivação de políticas públicas tributário-ambientais: o ICMS Ecológico – **7** O ICMS Ecológico como política pública no Brasil – Considerações finais – Referências

## Introdução

Em diversos estados da federação brasileira, a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos prioritários e políticas que garantam harmonia ao binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico local. A preocupação com o controle externo, com a avaliação de políticas públicas e o gasto tributário, bem como a qualidade ambiental e a própria evolução da sociedade e a maneira como esta se utiliza dos recursos naturais, é motivo de discussão e estudo em diversos níveis organizacionais e governamentais. Assim, “os impactos das mudanças climáticas (em especial o aquecimento global) têm exigido de governos, empresas e Organizações não Governamentais (ONG’s), propostas de soluções para os atuais problemas ambientais” (GIANEZINI *et al.*, 2012, p. 1).

Em meados do século XX, em especial de 1950 até 1970, o crescimento econômico era visto, muitas vezes, como antagônico à conservação<sup>2</sup> do meio ambiente, tratando dos problemas ambientais de forma pontual, sem qualquer vínculo com os processos de desenvolvimento econômico e social. O impacto ambiental proporcionado nesse cenário caracterizou-se pela “busca de uma nova relação entre meio ambiente e desenvolvimento” (BARBIERI, 2011, p. 29), por meio de ações e acordos internacionais. Nos anos seguintes, teve início a participação de agentes sociais e organizações que se ocupavam das questões ambientais, debatendo e pressionando governos para que fossem elaboradas legislações, políticas e planos específicos para as diversas realidades e localidades.

Este debate e pressão produziram efeitos jurídicos e tributários, em especial nos países em desenvolvimento, como o Brasil, onde a proteção e regulação ambiental iniciaram na década de 1980 com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; e, posteriormente, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, trazendo no *caput* do art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).<sup>3</sup>

Em 1965, foi aprovada pelo Senado Federal a Emenda Constitucional nº 18, que, por conseguinte, foi incorporada à Constituição Federal de 1967. Com eficácia de Lei Complementar, tal dispositivo tratava da Reforma do Sistema Tributário, que seria, então, a gênese do Código Tributário Nacional (CTN). Foi na referida emenda constitucional que nasceu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e, em 1988, com a atual Constituição Federal, foram incorporadas novas bases de incidências, passando a ser denominado de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

O ICMS é, pois, um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal regulamentado pelo artigo 155 da Constituição Federal. O artigo 158 da Carta Magna trata sobre a repartição

<sup>2</sup> Os termos “conservação” e “preservação” têm sido erroneamente utilizados como sinônimos. Conservação diz respeito à racionalidade do uso dos recursos, e preservação, por sua vez, à intocabilidade dos recursos.

<sup>3</sup> Documento eletrônico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

das receitas tributárias advindas desse imposto, em que 25% do montante arrecadado deve ser distribuído aos seus municípios, conforme critérios constitucionais. Esse montante (25%) divide-se em duas parcelas: 75% do Valor Adicionado Fiscal<sup>4</sup> (VAF) nas operações que incidem ICMS em seus territórios, e o restante (25%) conforme dispuser a lei estadual (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a repartição estipulada pela legislação privilegia os municípios com maior desenvolvimento econômico, os mais industrializados, que têm maior capacidade de gerar o imposto em análise. Porém, é na autonomia do estado em utilizar parte do recurso conforme lhe convier que aparece o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Ecológico (ICMS-E).<sup>5</sup>

Trata-se de uma política pública tributário-ambiental, que estimula a preservação e conservação do meio ambiente, buscando a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável para os municípios (SCAFF; TUPIASSU, 2004; GERBER, 2004). Esse tipo de política é proposto em um momento de necessidade em encontrar respostas aos desafios socioambientais que surgem e aos que se mantêm em razão das dinâmicas produtivas de cada município.

Diante desse contexto, desenvolveu-se o presente estudo, com o objetivo de compreender as políticas públicas tributário-ambientais, suas perspectivas no âmbito brasileiro e as possibilidades de incorporação dos princípios do ecodesenvolvimento em suas propostas, utilizando-se do ICMS-E e evidenciando, em perspectiva, as contribuições do desenvolvimentismo – de Sachs (1993; 1994; 1995; 2009; 2012) e das possibilidades das políticas públicas, adaptadas a partir de um rol de autores como Lasswell (1936), Lowi (1972), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Ferreira (1998), Frey (2000), Souza (2006), Saraiva (2006), Lukic (2012), Raeder (2014), Secchi (2015) e Gianezini *et al.* (2017) – por meio da investigação das discussões e ações em consonância com a legislação do ICMS e práticas adotadas em relação ao ICMS-E.

Por conseguinte, cabe destacar a relevância do estudo proposto sob quatro pontos de vista. Do ponto de vista ecológico, o estudo justifica-se na necessidade de um desenvolvimento sustentável, haja vista a limitação dos recursos naturais utilizados. Sachs (2009b) explica que “o uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidamente fincadas no meio ambiente” (2009b, p. 32). Do ponto de vista econômico, justifica-se por se tratar do tributo de maior relevância aos estados e, conseqüentemente, aos municípios, por distribuir parte dessa arrecadação, contribuindo para o seu desenvolvimento. Já, do ponto de vista da economia política, que, conforme Sachs (2009b), se difere da economia, porquanto “é necessária uma combinação viável entre economia e ecologia, pois as ciências naturais podem descrever o que é preciso para um mundo sustentável, mas compete às ciências sociais a articulação das estratégias de transição a este caminho” (2009b, p. 60). E, por fim, do ponto de vista acadêmico, acredita-se que esta pesquisa pode incrementar a parca literatura científica interdisciplinar acerca da viabilidade de implementação do ICMS-E em estados brasileiros que ainda não o adotaram, podendo subsidiar discussões vindouras.

## 1 Procedimentos metodológicos

Analisar a discussão para a implementação de uma política tributário-ambiental requer cautela. Primeiramente, por se tratar de um tema sensível a um país que já possui uma das

<sup>4</sup> O cálculo do valor adicionado fiscal que corresponde aos Municípios, está expresso na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no art. 3º, §1º, I. “[...] ao valor das mercadorias de saída, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil” (BRASIL, 1990). Documento eletrônico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm). Acesso em: 09 maio 2021.

<sup>5</sup> Durante a pesquisa bibliográfica e documental, deparou-se com a sigla grafada de duas formas: “ICMS-E” e “ICMS-e”. Neste estudo, optou-se pelo uso da mesma em caixa alta.

cargas tributárias mais elevadas do mundo.<sup>6</sup> Além disso, envolve a questão ambiental, expressa como um direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição Federal (THOMÉ, 2015), como já salientado.

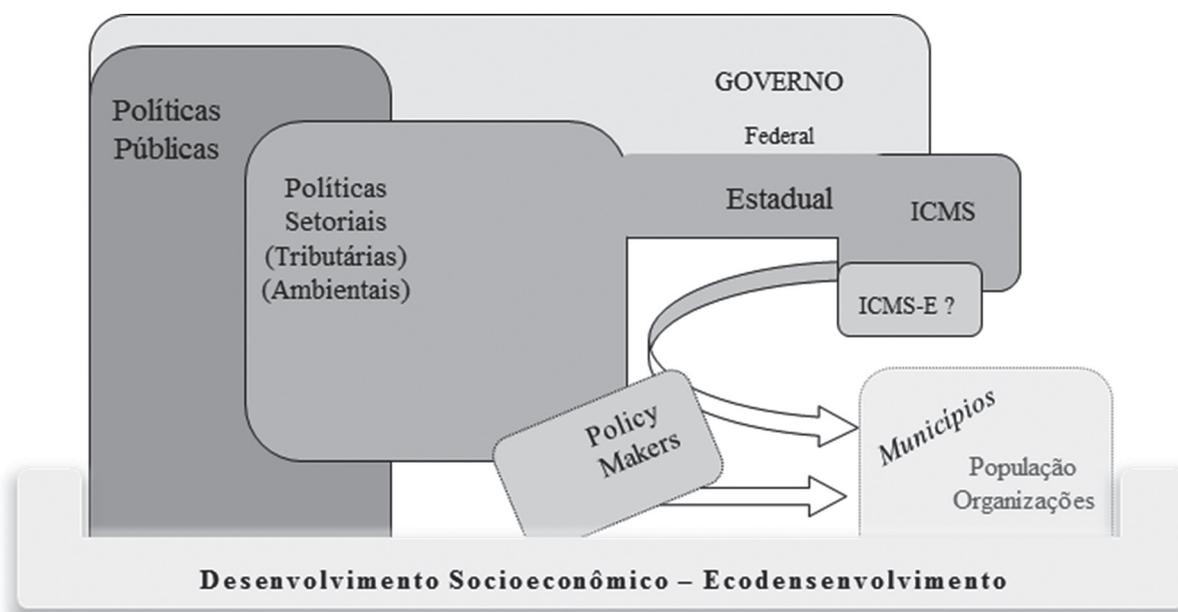
Isso posto, ressalta-se que o Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal, sendo que, destes, há dezesseis estados que já implementaram o ICMS-E. Todavia, a lei que disciplina o ICMS em cada estado é autônoma, conforme competência outorgada pela Constituição Federal (art. 155, II); assim, possibilita os entes a criarem critérios conforme suas necessidades.

Nessa premissa, o ICMS-E torna-se mais do que um simples tributo, já que sua proposta surge como uma forma de compensação para os municípios que não conseguiram expandir atividades econômicas em seus territórios em decorrência de restrições ambientais em áreas protegidas. E acrescenta-se a esses elementos o fato de que o ICMS-E se configura num instrumento de política pública tributário-ambiental, de adoção não obrigatória, suscitando, assim, uma discussão que justifica sua compreensão.

Por isso, as opções metodológicas para a realização deste estudo partiram de um objetivo predominantemente exploratório e descritivo, haja vista que se constataram raras publicações específicas sobre a política pública selecionada. Além disso, pode-se dizer que esse tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito e (re)conhecido no meio científico como objeto de estudo.

Por conseguinte, a pesquisa realizada teve abordagem qualitativa, para a qual foram coletados documentos e informações que auxiliaram a compor o referencial, incluindo a apresentação do ICMS-E, bem como de um *framework* ilustrativo (Figura 1), para melhor representação dos elementos do estudo, contribuindo para seu foco e delimitação. No *framework*, observam-se as esferas governamentais, as políticas tributárias e ambientais como setoriais dentro do campo das políticas públicas, os atores (*stakeholders*) e o recorte do objeto de estudo, sendo todos esses elementos enquadrados na moldura do desenvolvimento socioeconômico em diálogo com as premissas do ecodesenvolvimento.

Figura 1 – *Framework* representativo do estudo



Fonte: Adaptado de Gonçalves, Gianezi e Estevam (2018).

<sup>6</sup> Isso se constata nas informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que menciona, a título de exemplo, a elevada carga tributária brasileira, em que uma empresa padrão na indústria de transformação pode gastar até 2.600 horas anuais para cumprir suas obrigações fiscais contra 356 horas nos demais países latino-americanos (OCDE, 2015).

Preliminarmente, buscaram-se subsídios para a compreensão da temática e referencial, a partir de estudo bibliográfico, visto que se baseia em livros, periódicos científicos e *websites* que se entende terem sido relevantes ao trabalho. Nesse contexto, a pesquisa bibliográfica sistemática, realizada no primeiro semestre de 2017, ocorreu em livros e artigos científicos disponíveis nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Google Scholar*<sup>®</sup> (Google Inc.), utilizando-se especialmente as seguintes palavras-chave em português: “ecodesenvolvimento” e “ICMS-ecológico”. *A posteriori*, entre os meses de agosto de 2017 e janeiro de 2018, houve uma segunda parte, que abrangeu o estudo junto aos órgãos, valendo-se da técnica de levantamento e pesquisa documental.

Além disso, cabe mencionar que, para alcançar os objetivos do estudo, foi necessária a contribuição de outras áreas do conhecimento, representadas aqui, em especial, por um dos autores basilares do ecodesenvolvimentismo, Ignacy Sachs (2009). Nas palavras do autor, “necessitamos, portanto, de uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando a sua diversidade” (SACHS, 2009, p. 31-32). As políticas públicas tributárias ambientais, aliadas à ideia de ecodesenvolvimento, resultam em um objeto complexo, que, para ser estudado, compreendido e discutido, requer um consórcio de áreas,<sup>7</sup> tais como direito (legislação), administração (administração pública e gestão ambiental), economia (desenvolvimento) e ciências sociais (políticas públicas). Destarte, cabe aqui mencionar que esse objeto complexo possui relevância para estudos das ciências sociais aplicadas devido ao impacto que pode resultar no desenvolvimento de muitos municípios.

Na seção a seguir, reuniram-se a fundamentação teórica e o referencial bibliográfico, que integra a pesquisa maior em andamento. Nela, buscou-se uma caracterização para o objeto, a partir de estudos que envolvem as dimensões do ecodesenvolvimento, das políticas públicas e da legislação ambiental, seguida de uma seção que trata do ICMS Ecológico como instrumento de política pública tributário-ambiental (SCAFF; TUPIASSU, 2004) em benefício do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

## 2 Políticas públicas tributário-ambientais e o ecodesenvolvimento

Nesta seção, são tratados os seguintes elementos: a teoria, os conceitos e as legislações que fundamentam e contextualizam a pesquisa em questão. A teoria abordada será do ecodesenvolvimento, que, posteriormente, originou a expressão “desenvolvimento sustentável” e promoveu debate sobre um novo paradigma de desenvolvimento. Ainda, abarca a conceituação das políticas públicas, sua formulação, tipos de política, seu ciclo – com ênfase nas políticas públicas ambientais – e a trajetória das legislações ambientais brasileiras.

### 2.1 Políticas públicas

Política pública pode ser definida de forma ampla, como uma ação de governo que busca o resultado de um problema público. Sua origem como disciplina acadêmica e área do conhecimento ocorreu nas primeiras décadas do século XX nos Estados Unidos da América, sem estabelecer relação com bases teóricas sobre o papel do Estado, focando em ações de governo, diferentemente da Europa, onde os estudos se deram a partir de teorias explicativas sobre a função do Estado e sobre o governo (SOUZA, 2006).

Deste ponto em diante, os estudos foram ampliados – muito embora não exista consenso sobre a definição conceitual de política pública – e, por conta dessas divergências, alguns

<sup>7</sup> Considerando as próprias áreas de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), destaca-se que este estudo possui aderência às seguintes subáreas: 60102012 Direito Tributário; 60202009 Administração Pública; 60202033 Política e Planejamento Governamentais; 60310022 Economia dos Recursos Naturais; 60309032 Renda e Tributação; e 70904006 Políticas Públicas.

questionamentos se fazem necessários, conforme assevera Lasswell (1936). Quem ganha o quê, por que e que diferença faz são questionamentos apontados pelo autor.

De acordo com Secchi (2015), são elementos essenciais da política pública a “intencionalidade pública e resposta a um problema público”, ou seja, para se estabelecer uma política pública é necessária a resolução de um problema relevante e que afeta a coletividade ou o tratamento do problema existente.<sup>8</sup> Por sua vez, Souza (2006) assevera que a formulação de política pública requer multidisciplinaridade, dado que seus resultados repercutirão em diversas áreas, como economia, ciência política, gestão, antropologia, geografia, planejamento, sociologia, entre outras.

Theodor Lowi (1972) menciona que cada uma das políticas encontrava distintas formas de rejeição, disputas e apoios em suas decisões, passando por diversas arenas. Os tipos de políticas públicas, conforme este autor, classificam-se em: políticas regulatórias, que estabelecem regras de comportamento dos atores para atender objetivos gerais da coletividade e que imediatamente não visam a benefícios para grupos específicos; políticas redistributivas (como é o caso do ICMS-E), que buscam equidade, mas geram conflitos, porque extraem de certos grupos em detrimento de outros – são consideradas as mais abrangentes, envolvendo políticas previdenciárias, tributárias e sociais –; e políticas constitutivas, que lidam com os procedimentos, definindo competências, jurisdição, entre outros. Em suma, as políticas distributivas geram benefícios para determinados grupos de atores, e o custo alcança a coletividade.

O ciclo das políticas públicas, também apresentado em algumas bibliografias como as fases das políticas públicas, pode ser compreendido como uma “ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão” (RAEDER, 2014, p. 127), organizando-se em ciclos de maneira sequencial e interdependente, “distinguindo-se entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas; ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226).

Gianezi *et al.* (2017) apontam que essa primeira fase é a percepção e definição de problemas em que um problema existente será transformado em um problema político para, assim, gerar uma política pública. Embora exista uma gama de problemas, estes devem ser percebidos como um problema público (GIANEZINI *et al.*, 2017).

*Agenda-setting* ou inserção na agenda está como a segunda fase desse ciclo e é representada por temas que requerem a atenção do Estado, seja pela demanda de soluções para problemas latentes, seja pela definição de uma agenda de prioridades provenientes dos cidadãos ou sociedade civil organizada.

Na terceira fase – elaboração de programas e decisão –, é o momento de definir como o problema político será solucionado e, dessa forma, perpassa pelo “estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das consequências de cada alternativa de solução” (SECCHI, 2015, p. 48). Antecedendo a avaliação, há a fase de implementação da política pública, na qual serão produzidos os resultados, ou seja, “trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAIVA, 2006, p. 34).

Por fim, chega-se à fase de avaliação e eventual correção da ação, a qual consiste em fazer uma análise dos êxitos e falhas do processo, desde a implantação até a implementação. Com essas informações, será possível avaliar a efetividade dessa política na sociedade, cabendo a ela também iniciar um novo ciclo para resolução de problemas ainda não solucionados (GIANEZINI *et al.*, 2017).

Importa mencionar que, no ciclo das políticas públicas, frequentemente as fases se misturam e as sequências se alternam, não refletindo sua real dinâmica; com isso, esse ciclo se torna incerto, sem ponto de início ou fim. Todavia, esse ciclo é útil, pois auxilia na organização de

<sup>8</sup> Salienta-se que, para este estudo, adotou-se esse entendimento.

ideias, simplificando as complexidades políticas, e fornece subsídios aos atores na criação de um referencial para casos heterogêneos (SECCHI, 2015).

Cada arena política tem seus atores (agentes), e estes podem ser governamentais e não governamentais. Os primeiros são os políticos, designados politicamente, burocratas e juizes, e os segundos são os grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor, entre outros agentes envolvidos (SECCHI, 2015). Torna-se, por isso, imprescindível uma visão holística em face da diversidade de modelos políticos institucionais que buscam ser aplicados em sua totalidade, regularmente dando ênfase apenas às estruturas e instituições e esquecendo os resultados. É preciso investigar os resultados das políticas para, então, compreender os processos e as instituições políticas.

Ferreira (1998) percebe as políticas públicas enquanto expressão do Estado em ação. São, em especial, resultados de interação entre os agentes individuais e coletivos buscando estratégias para efetivar seus diferentes projetos. Desse modo, as políticas que devem ser utilizadas na questão econômico-ecológica são as políticas de comando e controle (regulação ambiental agressiva para antecipar a escassez futura) com políticas baseadas em instrumentos econômicos (precificação de serviços ecossistêmicos) e abordagem diferenciada, como é o caso do modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF), apresentado na seção a seguir.

### 3 Políticas públicas e o modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

A abordagem de coalizão de defesa foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e é formada por uma variedade de atores que compartilham crenças, valores e ideias. Dessa forma, compreendem que o processo de mudança de uma política pública exige uma perspectiva duradoura (LUKIC, 2012). Esse modelo busca analisar o processo político baseado no contexto da política, na integração dos ciclos das políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política, considerando também os aspectos *top down*<sup>9</sup> e *bottom-up*.<sup>10</sup>

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) criaram o modelo da “coalizão de causa” – *Advocacy Coalition Framework* (ACF) –, que enfatiza aspectos como aprendizado e comportamento das coalizões envolvidas, bem como alterações na política a longo prazo, ou seja, pode ser compreendido como os agentes organizados, formal ou informalmente, objetivando exercer pressão em distintas esferas e níveis de governo sobre determinada política pública, influenciando seu resultado. É nessa pluralidade de agentes envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas, em que cada qual reivindica direitos, ideias, crenças, interesses, entre outros, que ocorrem as coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Assim, o processo de transformação das políticas públicas deve ser analisado por meio de “subsistemas de políticas”, compreendidos como “a interação de atores procedente de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais num domínio de área política” (SABATIER, 1993, p. 16).<sup>11</sup> Seguindo entendimento do autor, nesse caso, a análise pode se dar por intermédio de um conjunto de agentes que têm ligação na busca de solucionar um problema vinculado a uma política pública. Por conseguinte, a política pública criada como um conjunto de subsistemas normalmente estáveis e subordinados a acontecimentos externos culmina encontrando soluções preexistentes que possam servir de parâmetro para a resolução do problema.

<sup>9</sup> “Modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o modelo de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas” (SECCHI, 2015, p. 60). Neste modelo, existe a separação dos tomadores de decisões – os políticos – dos implementadores – administração.

<sup>10</sup> “Modelo *bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas” (SECCHI, 2015, p. 61).

<sup>11</sup> Do original em inglês “*the interaction of actors from different institutions who follow and seek to influence governmental decisions in a policy area*”.

Portanto, no modelo de coalizão de defesa, em um mesmo subsistema, existem diversas coalizões de defesa concorrentes entre si; afinal, ela é formada “por pessoas procedentes de uma variedade de posições [...] que compartilham um sistema de crença específico – (este) formado por um conjunto de valores básicos, de pretensões causais e percepções do problema – e que mostram um grau não negligenciável de atividades coordenadas no tempo” (SABATIER, 1993, p. 25).<sup>12</sup> Então, num subsistema de política pública, os atores são reunidos em torno das coalizões de defesa, que integram “[...] pessoas de organizações governamentais e privadas variadas, que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que agem frequentemente em concertação” (SABATIER, 1993, p. 18).<sup>13</sup> Em outras palavras, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se diferem pelas suas crenças, valores, ideias e recursos disponíveis.

Essa categoria de análise possui três noções que são centrais para tal abordagem: os sistemas de crenças, as coalizões de causa e os “*policy brokers*”. O sistema de crença é composto de:

[...] valores prioritários, representações sociais do mundo, percepção de relações causais e de eficácia dos instrumentos das políticas públicas, conseqüentemente, ao mesmo tempo em que a coalizão procura definir e explicar um problema, tenta encontrar os meios para resolvê-lo (LUKIC, 2012, p. 14).

Existem duas coalizões presentes no campo das políticas públicas denominadas econômico-desenvolvimentista e sociodistributiva: uma, formada por agentes (também conhecidos na literatura organizacional por *stakeholders*) coadunados às empresas e indústrias; e a outra, por agentes relacionados a movimentos sociais, sindicatos, partidos e intelectuais. Cada um desses procura influenciar o campo político a tomar decisões conforme seus interesses (LUKIC, 2012).

Essa abordagem traz também a figura do *policy broker*, cuja função principal é “guardar o nível do conflito em limites aceitáveis e atingir certa solução ‘razoável’ ao problema” (SABATIER, 1993, p. 27).<sup>14</sup> O autor expressa como exemplo de *policy broker* os chefes de Executivo. Devido à sua posição institucional, eles têm a possibilidade de optar por uma estratégia de tomada de distância e/ou arbitragem entre as coalizões.

Por fim, o modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) requer análises mais exaustivas e dinâmicas da questão aprendizagem e da mudança das políticas públicas, pois, embora essa mudança seja secundária, ela implica transformações no núcleo das políticas. Após a apresentação do modelo AFC, serão abordadas na próxima seção as políticas públicas de caráter ambiental na ótica do ecodesenvolvimento e da gestão ambiental.

#### 4 Políticas públicas ambientais

Desde a década de 1970, o teórico e ecodesenvolvimentista Ignacy Sachs (1993) defende a necessidade de se priorizar uma agenda mundial que contemplasse a correlação entre pauperismo e crise ambiental nos países do Sul. Porém, isso é uma tarefa difícil em razão de existir multiplicidade de atores com distintos interesses e com diversas influências, tornando-os sistematicamente conflituosos. Nesse contexto, a ênfase nos resultados meramente econômicos, com destaque para as décadas de 1960 e 1970, acarretou impactos socioambientais negativos em muitos países capitalistas (CAMILO; MAIA; XAVIER, 2016).

<sup>12</sup> Do original em inglês “these are people from a variety of positions [...] who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perception – and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time”.

<sup>13</sup> Do original em inglês “[...] people from various governmental and private organizations who share a set of normative and causal beliefs and who often act in concert”.

<sup>14</sup> Do original em inglês “[...] keeping the level of political conflict within acceptable limits and reaching some ‘reasonable’ solution to the problem”.

Por conseguinte, a questão da ecologia nas últimas décadas passou para a esfera política e vem sendo discutida globalmente, cabendo a todos a responsabilidade de inserir a crise ecológica nos debates políticos. Entretanto, uma ação política efetiva sobre problemas de destruição ambiental está em redefinir as relações de coevolução e codesenvolvimento entre o meio ambiente e o homem (SACHS, 1994).

Em complemento à seção anterior, encontra-se a definição de Barbieri (2011, p. 54) na qual se entende por política pública ambiental “o conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação que o poder público dispõe para produzir efeitos desejáveis no meio ambiente”. Por certo, o envolvimento dos Estados nacionais nas múltiplas questões ambientais fez com que fossem criados instrumentos de políticas públicas ambientais na busca de minimizar e, mesmo, evitar os danos ao meio ambiente.

Os instrumentos mencionados por Barbieri (2011, p. 65) podem ser explícitos ou implícitos: o primeiro são aqueles “criados para alcançar efeitos ambientais benéficos específicos, enquanto os implícitos alcançam tais efeitos pela via indireta”. No caso, quando se fala em instrumentos de políticas públicas ambientais, utilizam-se os instrumentos explícitos, e estes podem ser classificados em três grupos: instrumentos de comando e controle, instrumentos fiscais e instrumentos públicos de mercado.

O autor supracitado esquematiza os grupos classificando-os e exemplificando-os conforme segue o quadro.

Quadro 1 – Instrumentos de políticas públicas ambientais – classificação e exemplos

GÊNERO	ESPÉCIES
Instrumentos de comando e controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Padrão de qualidade;</li> <li>- Padrão de emissão;</li> <li>- Padrão de desempenho;</li> <li>- Padrões tecnológicos;</li> <li>- Proibições e restrições sobre produção, comercialização e uso de produtos e processos;</li> <li>- Licenciamento ambiental;</li> <li>- Zoneamento ambiental;</li> <li>- Estudo prévio de impacto ambiental; e</li> <li>- Restrições ao uso do solo.</li> </ul>
Instrumentos fiscais (econômico)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tributação sobre poluição;</li> <li>- Tributação sobre o uso de recursos naturais;</li> <li>- Incentivos fiscais para reduzir emissão/conservar recursos;</li> <li>- Remuneração pela conservação de serviços ambientais;</li> <li>- Financiamento em condições especiais;</li> <li>- Criação e sustentação de mercados para produtos ambientalmente saudáveis;</li> <li>- Permissões negociáveis;</li> <li>- Sistema de depósito-retorno; e</li> <li>- Poder de compra do Estado.</li> </ul>
Instrumentos públicos de mercado (outros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico;</li> <li>- Educação ambiental;</li> <li>- Unidades de conservação; e</li> <li>- Informações ao público.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Barbieri (2011, p. 67).

A eficácia dos instrumentos apresentados possui vantagens e desvantagens. Os instrumentos econômicos são os mais adequados para induzir comportamentos dos agentes privados se

comparados com o instrumento de comando e controle, já que este gera comodidade aos agentes assim que cumpridas as exigências do poder público. Diante disso, na economia contemporânea, buscam-se menor participação do Estado e maior liberdade de mercado, mas, por outro lado, percebe-se a necessidade da intervenção do Estado como agente regulador para conter a degradação ambiental.

#### 4.1 Legislação ambiental no Brasil a partir de 1930

A preocupação com o meio ambiente no Brasil, pelo poder público, foi maior na década de 1930, que tornou efetivo o início de políticas públicas ambientais e não apenas a criação de legislações. Cabe ressaltar que, antes dessa época, existiam ações, mas com pouca significância, e os acordos multilaterais em que o Brasil era signatário não geraram repercussão (PECCATIELLO, 2011).

As primeiras ações governamentais adotando práticas de preservação e conservação ambiental no país partiram da criação de parques nacionais, localizados em pontos de expansão territorial e, por consequência, de processo de desmatamento, como é o caso do Parque Nacional do Itatiaia, localizado entre Minas Gerais e Rio de Janeiro – este foi o primeiro parque do Brasil, criado em 1934. Já o Parque de Iguaçu está situado entre o Paraná e Argentina, e foi criado em 1939, juntamente com o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, também no Rio de Janeiro (ICMBIO, 2017).

Continuando a trajetória legal, em 1934, começaram a ser elaboradas legislações com enfoque nos recursos naturais e organizadas por setores – como, por exemplo, os Códigos de Caça e Pesca, Florestal, de Minas e de Águas –, bem como foi criada a Lei do Patrimônio Cultural. Destaca-se que, nessa época, a preocupação era setorial e voltada para os interesses econômicos imediatos, e foi no processo de industrialização que apareceram as primeiras preocupações no uso dos recursos naturais.

As legislações criadas na década de 1960 foram: Estatuto da Terra, um novo Código Florestal (NCF), a Lei de Proteção à Fauna e Códigos de Pesca e de Mineração. Foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que tinha como função primordial cumprir e fazer cumprir o NCF e a Lei de Proteção à Fauna, bem como foram instituídas reservas indígenas e biológicas. Até aqui, pode-se considerar como a primeira fase das políticas públicas ambientais brasileiras, na qual, por meio de gestões setoriais, como água, mineração, florestas etc., se buscava alcançar efeitos sobre os recursos naturais (BARBIERI, 2011).

A legislação ambiental brasileira teve como marco decisivo e de repercussão notável a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972. Naquele momento, o Brasil vivia um período em que o desenvolvimento econômico deveria acontecer a qualquer “custo”, não reconhecendo a gravidade dos problemas ambientais (MAGALHÃES DE MOURA, 2016). Houve, assim, a necessidade de o poder público provar sua preocupação com as questões ambientais e, assim, criou-se a Secretária Especial do Meio Ambiente, que tinha como missão a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. Foram também criadas na década de 1970 as Leis das Atividades Nucleares e do Parcelamento do Solo Urbano.

Barbieri (2011) aponta que essa segunda fase das políticas ambientais – diferentemente da primeira fase, cuja abordagem era setorial – trouxe uma abordagem segmentada do meio ambiente, buscando atender problemas específicos, tratados de modo isolado e localizado. No entanto, esse modo de abordagem se modificou a partir da década de 1980, quando se procurou integrar as ações governamentais dentro de uma abordagem sistêmica, dando início à terceira fase das políticas ambientais.

O ponto de partida para essa década foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo “por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).<sup>15</sup> Essa lei veio para consolidar e ampliar as conquistas alcançadas, tornando o meio ambiente um patrimônio público, de uso coletivo.

Seguindo a trajetória dessa década, outras leis foram criadas: do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, da Área de Proteção Ambiental, da Ação Civil Pública, do Gerenciamento Costeiro, dos Agrotóxicos, de Exploração Mineral e de criação do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Oportuno destacar neste momento que a Promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um avanço considerável nas questões ambientais e também demonstrou preocupações, criando um capítulo exclusivo para o meio ambiente e incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável. Embora não conste do rol dos direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado está “intimamente ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana, garantindo, sobretudo, condições adequadas de qualidade de vida” (THOMÉ, 2015, p. 66). Isso seria então inerente ao ser humano e, à vista disso, inerente à vida. Isso fica evidente no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, expressando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).<sup>16</sup>

Tal mudança pode ser percebida em vários artigos da Constituição Federal, como, por exemplo, no art. 170, inciso VI, que preconiza a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1998). Ou seja, trouxe a defesa do meio ambiente como um dos princípios que devem ser observados para as atividades econômicas.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que houve avanços ambientais efetivos, pois a legislação abrangeu deveres com o meio ambiente das empresas, da sociedade civil e do próprio governo, podendo ser considerada uma constituição socioambiental (BALBIERI, 2011). Ainda na década de 1990, as leis instituídas foram: de Política Agrícola, de Engenharia Genética, de Recursos Hídricos e de Crimes Ambientais.

Partindo para o século XXI, diversas legislações foram instituídas na busca de proteger o meio ambiente, conforme o quadro 2, até ano de 2015:

Quadro 2 – Legislações de proteção ambiental até 2015

(continua)

Lei	Ano	Ementa
Lei nº 9.985	2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
Lei nº 9.966		Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.
Medida Provisória nº 2.186-16	2001	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.

<sup>15</sup> Documento eletrônico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 17 abr. 2020.

<sup>16</sup> Documento eletrônico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 17 abr. 2020.

(conclusão)

Lei	Ano	Ementa
Lei nº 10.650	2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e as informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.
Lei nº 11.105	2005	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança.
Lei nº 11.284	2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).
Lei nº 11.428		Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.
Lei nº 11.460	2007	Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (UCs).
Lei nº 11.445		Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei nº 11.794	2008	Estabelece procedimentos para o uso científico de animais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao fim desta subseção, que, de forma breve, apresentou a evolução da legislação ambiental no Brasil a partir de 1930, fica a percepção de que muitas políticas públicas ambientais no país foram consequências de pressões internacionais, bem como a complexidade inerente à tal questão, que, por sua vez, de certa forma, incorporou tópicos das discussões ecodesenvolvimentistas, cuja essência é apresentada na seção a seguir.

## 5 Ecodesenvolvimento em Ignacy Sachs

Desenvolvimento e crescimento econômico são muitas vezes utilizados como sinônimos, porém, não se confundem, sendo o crescimento econômico condição necessária, mas não suficiente, para ocorrer o desenvolvimento.

A palavra ecodesenvolvimento foi utilizada pela primeira vez por Maurice Strong na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo (BRASIL, 1972), trazendo uma nova concepção de política de desenvolvimento sustentável para uma perspectiva econômico-ecológica. Contudo, foi Ignacy Sachs que lhe deu conteúdo e disseminou o conceito em 1974, defendendo o crescimento econômico inserido no contexto do desenvolvimento social e proteção ambiental.

Foi a partir do Relatório de Brundtland (1987) que a expressão “desenvolvimento sustentável” veio substituir quase que completamente a de “ecodesenvolvimento” (mesmo sentido normativamente). Entretanto, ainda existem divergências na literatura.<sup>17</sup>

Sachs (1993) propôs os princípios básicos que caracterizaram o “ecodesenvolvimento” com ações que demonstram a necessidade de harmonizar melhorias nos níveis de qualidade de vida e de conservação e preservação ambiental. Tal desenvolvimento é voltado para as reais necessidades sociais da população, que se referiam à melhor qualidade de vida e ao cuidado

<sup>17</sup> Para este trabalho, o uso de ecodesenvolvimento será abordado como sinônimo de desenvolvimento sustentável.

com o meio ambiente como responsabilidade para as futuras gerações, como preconiza a Constituição Federal de 1988.

Para o autor supracitado, o ecodesenvolvimento requer “planejamento local e participativo, no nível micro, das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos envolvidos na proteção das áreas” (SACHS, 2009b, p. 73). Assim, na proposta de Sachs (1993), o desenvolvimento, para ser sustentável, precisa ser economicamente sustentado ou eficiente, socialmente inclusivo e ecologicamente equilibrado ou prudente. Essa abordagem se deu em uma época na qual a discussão sobre as questões ambientais estava presente nos debates sobre desenvolvimento, em meados da década de 1970, quando existiam duas correntes divergentes com relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico.

De um lado, estavam os que previam abundância (*the cornucopians*) e, por outro, os catastrofistas (*doomsauers*). Os desenvolvimentistas acreditavam que essa preocupação era descabida e atrasaria o objetivo de alcançar os países desenvolvidos e que o meio ambiente não era preocupação para os ricos e ociosos; do outro lado, os defensores da ideia do crescimento zero anunciavam o apocalipse caso o crescimento econômico e populacional não fosse estagnado (SACHS, 2009b).

O ecodesenvolvimento rejeitava a ideia de crescimento zero e sua preocupação estava centrada nas perdas ambientais provocadas por utilização sem limites de fontes não renováveis de recursos e na concentração de renda, que, conseqüentemente, gerava pobreza; afinal, a pobreza era considerada pelos ecodesenvolvimentistas como uma das causas fundamentais dos problemas ambientais nos países que precisavam se desenvolver economicamente, ou seja, os mais pobres.

Para Sachs (2009a, p. 232), “os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis”. Foi nessa discussão de crescimento zero ou desenvolvimento a qualquer custo que o conceito de ecodesenvolvimento surgiu como resposta ao conflito, e uma nova proposição de desenvolvimento foi colocada.

Sachs (1993) desenvolveu a hipótese da existência prévia de cinco dimensões da sustentabilidade do ecodesenvolvimento e, posteriormente, estendeu para oito dimensões (2009b), a saber: sustentabilidade social, econômica, ecológica, ambiental, espacial/territorial, cultural, política (nacional) e política (internacional).

A dimensão social refere-se à valorização da redução das desigualdades sociais, à busca do desenvolvimento em sua multidimensionalidade. Sachs (2009b, p. 85) aponta como critério de sustentabilidade social o “[...] alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais”. A dimensão econômica, por sua vez, envolve “desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, segurança alimentar e capacidade de modernização contínua” (SACHS, 2009b, p. 86). Essa dimensão seria a manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas, baseando-se na captação e gestão prudente/eficiente dos recursos naturais, com investimento público e privado.

Na dimensão ambiental, Sachs (2009b, p. 86) leciona que se deve “respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais” e, na dimensão ecológica, entende-se com a preservação dos recursos enquanto base da biodiversidade, ou seja, a limitação do uso dos recursos não renováveis (SACHS, 2009b). Por dimensão territorial ou espacial, compreende-se como:

[...] configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhorias do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais;

estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento) (SACHS, 2009b, p. 86).

Estaria, então, a distribuição espacial dos recursos das atividades e das populações buscando um equilíbrio entre o urbano e o rural? A dimensão cultural, que se refere ao respeito pelas diversidades culturais das comunidades locais, nas palavras do autor, seria as “mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação) e capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno [...]” (SACHS, 2009b, p. 85). No critério da política (nacional), tem-se: “[...] democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social” (SACHS, 2009b, p. 87). E, por fim, o oitavo critério das dimensões da sustentabilidade, ou seja, a política (internacional):

[...] eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento de responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de *commodity* da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade (SACHS, 2009b, p. 87-88).

As dimensões econômicas, sociais e ambientais são inseparáveis do desenvolvimento, conforme expressa o autor. Assim, abarcando as questões sociais e econômicas, o desenvolvimento ambiental busca equilibrar essas vertentes, mas, para isso, precisa contar com a intervenção do Estado para conter o mercado. A importância de conter o mercado é pelo fato de que, em suas atividades, de forma geral, não existe preocupação com os custos sociais e ambientais decorrentes delas (SACHS, 2012).

Para Sachs (1995, p. 44), a “[...] definição do conteúdo da palavra desenvolvimento, partindo da hierarquização proposta: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental”; todavia, tarefa difícil é harmonizar tais objetivos.

Há necessidade de combinar a justiça social com prudência ambiental, trazendo três dimensões fundamentais, que envolvem “justiça nacional e entre nações, justiça entre geração presente e as gerações futuras e justiça entre os seres humanos e outras espécies vivas” (SACHS, 2012, p. 8). Essas questões estão intimamente ligadas com o modo como criamos e nos apropriamos das riquezas, e estamos distantes de atingir esse objetivo (SACHS, 2012).

Observa-se, assim, que o desenvolvimento não pode ser baseado apenas em crescimento econômico, que, conforme Sachs (2012), vai além. Entende ele que o desenvolvimento deve ser aplicado em dois enfoques simultâneos: tanto no crescimento como no trabalho. No primeiro, remete ao crescimento do produto interno bruto (PIB), bem como ao acúmulo de capital, ao progresso técnico, entre outros. Quanto ao trabalho, o autor afirma que o emprego é a “porta de entrada”, ou seja, o processo de desenvolvimento favorece a inserção social pelo trabalho decente, aos que dele necessitam.

Sachs (1994) defende que as políticas de emprego estão ligadas diretamente com políticas sociais, ambientais, científicas e tecnológicas, econômicas e financeiras, e, partindo das políticas de emprego, seria possível identificar as contribuições das outras políticas mencionadas para

atacar os problemas trazidos pela pobreza. Assim, o emprego é “variável-chave das estratégias do desenvolvimento, afinal, uma política de emprego deve ser elaborada a partir de dados locais, tornando-se um elemento fundamental das políticas públicas de desenvolvimento” (SACHS, 1995, p. 39). Tendo em vista essas considerações em Sachs (1993; 1994; 1995; 2003; 2009; 2012), cabe reiterar a necessidade de harmonizar desenvolvimento econômico, ambiental e social e, por meio das políticas públicas, uma possibilidade de efetivação dessa harmonização.

## 6 Os instrumentos na efetivação de políticas públicas tributário-ambientais: o ICMS Ecológico

Como mencionado na seção anterior, as políticas públicas ambientais no Brasil foram consequências de pressões internacionais que ocorreram em um período de intenso desenvolvimento industrial; porém, não poderia ser de qualquer forma. Conforme Sachs (2009b, p. 67), era preciso respeitar o duplo imperativo ético: “A solidariedade sincrônica com a geração atual e a solidariedade diacrônica, com as gerações futuras”. Assim, o caráter ético do desenvolvimento prevê um desenvolvimento incluyente, envolvendo os três ideais por ele defendidos: crescimento econômico, diminuição da desigualdade/justiça social com ênfase ao problema do emprego e a proteção ambiental (SACHS, 2009a).

### 6.1 O ICMS e a Constituição Federal

Em todo o mundo, há grande variação de impostos que incidem sobre bens e serviços. Observando essa realidade, Almeida e Miranda (2016) elaboraram um comparativo entre países, considerando que tal natureza de imposto pode ser cobrada na produção, extração, venda, empréstimo ou entrega dos produtos ou na prestação do serviço, como, por exemplo, o ICMS brasileiro.

No Brasil, há o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que é um imposto de competência estadual, disciplinado no artigo 155, inciso II,<sup>18</sup> da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 87, de 13 de setembro de 1996,<sup>19</sup> e alterado posteriormente pelas LCs nº 92, de 23 de dezembro de 1997, 99, de 20 de dezembro de 1999, e 102, de 11 de julho de 2000. Conforme Jardim (2013), está determinado também na Constituição dos Estados e na Lei Orgânica do Distrito Federal; no Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968; e nas LCs nº 24, de 7 de janeiro de 1975; nº 87, de 13 de setembro de 1996; nº 102, de 11 de julho de 2000; nº 138, de 29 de dezembro de 2010; e na legislação ordinária local.

Na vigência da Constituição anterior, ele era chamado Imposto de Circulação Mercadoria (ICM) e, na Constituição Federal de 1988, teve seu âmbito ampliado, alcançando as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, alterando a sigla para ICMS (MACHADO, 2012). Trata-se de um imposto indireto, ou seja, aquele que incide sobre produto, e não sobre a renda do contribuinte, e é aquele que mais gera receita aos estados e Distrito Federal e, por consequência, o responsável por parte de receita dos municípios, repassada conforme previsão legal.

O artigo 158, IV, da Constituição Federal de 1988 descreve as alíquotas pertencentes aos municípios:

<sup>18</sup> Art. 155. Compete aos estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

<sup>19</sup> A Lei Complementar nº 87/1996 é chamada de Lei Kandir e dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988).<sup>20</sup>

Dos 25% do montante transferido aos municípios, 75% deverão ser distribuídos conforme critérios econômicos, e os 25% restantes, de acordo com o que a lei estadual dispuser. Aqui, situa-se “a possibilidade do emprego da utilização ambiental do ICMS, o ICMS-E”, e isso sem gerar um novo imposto (OLIVEIRA; MURER, 2010, p. 196). A função desse tributo é predominantemente fiscal; contudo, cabe ressaltar que, em algumas situações, é utilizado também como função extrafiscal (MACHADO, 2012). A extrafiscalidade tem respaldo no artigo 155, §2º, inciso III, da Constituição Federal, que estabeleceu que o imposto “poderá ser seletivo,<sup>21</sup> em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”; nesse caso, percebe-se a importância do tributo em análise, pois apresenta traços de fiscalidade e de extrafiscalidade (JARDIM, 2013).

Carvalho (2013) explica que os termos fiscalidade e extrafiscalidade são signos construídos pela doutrina e que o modo como se utiliza esse instrumento jurídico-tributário é que irá identificá-lo. Para o autor supracitado, a fiscalidade é:

[...] sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidirem sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva (CARVALHO, 2013, p. 233).

A extrafiscalidade é a “forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios” (CARVALHO, 2013, p. 233), apresentando-se como um mecanismo importante na atuação do Estado, já que este não intervém na economia, mas precisa buscar a justiça social, lutando pelo desenvolvimento econômico e contra as desigualdades sociais existentes em seu território (ARAÚJO, 1996). Com relação ao ICMS, objeto deste estudo, a extrafiscalidade encontra suas limitações ainda no artigo 155, §2º, incisos IV e V, da Constituição Federal,<sup>22</sup> que determina a competência ao Senado Federal em estabelecer alíquotas sobre as operações e prestações, interestaduais e de exportação, e também cabe ao Senado estipular alíquotas máximas e mínimas nas operações internas.

Por fim, a tributação por meio da extrafiscalidade pode ser usada como instrumento para estimular ou desestimular atitudes e para promover políticas públicas tributário-ambientais, problemas na distribuição de renda, busca do pleno emprego, problemas sociais, econômicos e financeiros, trazendo resultados positivos para os entes e para a economia do país, gerando

<sup>20</sup> Documento eletrônico. Disponível em: [http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_15.09.2015/art\\_158\\_.asp](http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/art_158_.asp). Acesso em: 20 maio 2021.

<sup>21</sup> A seletividade representa um mecanismo de quantificação dos tributos, dependendo do seu grau de essencialidade da mercadoria; assim, a mercadoria mais necessária para maioria da população será tributada com alíquota menor do que aquela considerada supérflua (JARDIM, 2013).

<sup>22</sup> Constituição Federal, art. 155, §2º, IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação; V - é facultado ao Senado Federal: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros; b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

benefícios superiores àqueles meramente arrecadatários e assegurando direitos fundamentais (COSTA; RAULINO, 2016).

## 7 O ICMS Ecológico como política pública no Brasil

Na era da informação e transparência, as ações da administração pública, bem como suas propostas, devem ser analisadas dentro de normas previstas na legislação, com vistas à qualidade e credibilidade perante a sociedade e organismos nacionais e internacionais (CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2016). Assim, a importância do debate sobre a manutenção do meio ambiente tem aumentado entre entes, fazendo com que os atores públicos atribuam devida importância ao problema, tornando-se, assim, uma questão de Estado.

Foi nesse contexto que o ICMS-E criou um elo, permitindo, assim, transferir preocupação que estava concentrada apenas na esfera federal, por intermédio dos estados, para uma gestão direta por parte dos municípios, firmando-se como um instrumento econômico-fiscal para gestão ambiental (MOURA, 2015; JATOBÁ, 2003). O ICMS-E surgiu em 1991 no estado do Paraná, apresentando-se como um importante instrumento de gestão ambiental (MOURA, 2015), bem como de incentivo aos gestores municipais que desenvolvem ações de proteção ao meio ambiente.

A esse tributo são atribuídas duas funções primordiais: a compensatória e a incentivadora. Compensatória porque beneficia os municípios que sofrem limitações em seus territórios em função da existência de unidades de conservação (UCs) ou áreas com restrições legais de uso (OLIVEIRA; MURER, 2010). Já, a função incentivadora busca despertar o interesse em criar, manter e ampliar essas áreas de seus municípios.

Porém, a utilização de recursos para a manutenção dessas atividades faz com que o Estado crie mecanismos para suprir as necessidades financeiras advindas dessas ações, haja vista o elevado custo para a proteção ambiental, substituindo então a função compensatória por uma consequência incrementadora, fazendo com que parte dos municípios implemente políticas ambientais visando receber uma parcela dos valores distribuídos (COSTA; RAULINO, 2016). Partindo da Constituição Federal de 1988, alguns incentivos econômicos surgiram como mecanismo de proteção ambiental; entretanto, por se tratar de recursos com critérios econômicos de arrecadação, a verba recolhida não tem destino para ações de preservação e conservação do meio ambiente (MOURA, 2015).

No caso do ICMS, o critério possivelmente utilizado na restituição da arrecadação pode ser o ambiental, utilizando o ICMS-E. Nesse sentido, o fundamento do ICMS-E “é estimular mais e melhores gastos pelos municípios em meio ambiente”; assim, não se trata de aumentar os recursos municipais, ele irá redistribuir esses recursos para os entes que apresentarem melhor desempenho nas questões relacionadas à política ambiental em seu território (JATOBA, 2003).

A transferência, segundo critérios ecológicos, da parcela do ICMS pertencente aos municípios representa um verdadeiro redimensionamento de valores, nos dois sentidos que o termo pode adquirir. De um lado, porque tal política realmente altera o montante de verbas orçamentárias a ser recebido por cada município, beneficiando os que contribuem com a melhoria da qualidade de vida da população. Por outro lado, e principalmente, porque a implementação de tal política resulta, naturalmente, numa nova forma de compreender os valores que pautam o desenvolvimento local (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 189). Portanto, percebe-se que a manutenção do meio ambiente pode ser sinônimo de aumento de receita e também desenvolvimento dos municípios por meio do ICMS-E (SCAFF; TUPIASSU, 2004).

Entretanto, embora a intenção do ICMS-E seja reverter a arrecadação para a manutenção ambiental, não existe previsão constitucional para vincular essa arrecadação exclusivamente para ações ambientais; assim, cabe aos estados a criação de mecanismos a fim de induzir

esses entes restituídos para utilizá-los em ações específicas ambientais sem criar vinculação (JATOBA, 2003).

O ICMS-E está pautado no princípio do protetor-recebedor, sendo uma forma de compensar indivíduos que protegem o meio ambiente em prol da coletividade. Em outras palavras, “mira premiar as condutas ambientais virtuosas para reverter os processos de destruição e utilização desenfreadas dos bens da natureza” (MILARÉ, 2013, p. 272). Oportuno destacar neste momento que o ICMS-E não deve ser utilizado pelo Estado como única ferramenta na solução de problemas ambientais. Ele precisa ser analisado como um mecanismo incorporado em uma política maior de preservação e conservação ambiental (MOURA, 2015). Quando, por exemplo, se menciona a gestão de recursos naturais, tem-se a necessidade de um planejamento e discussão da participação dos órgãos públicos em parceria com os *stakeholders* para que exista uma interação social.

No caso brasileiro, diversas regiões produtivas precisam buscar a manutenção das atividades com equilíbrio ambiental e socioeconômico; por isso, no cenário nacional, o que se percebe é a necessidade da distribuição e destinação adequada dos recursos e investimentos que o ICMS estabelece, sendo o ICMS-E um dos mais importantes, pois se apresenta como um instrumento de política pública tributário-ambiental de relevância, sobretudo nos estados que já o implementaram.

## Considerações finais

Para compreender a questão ambiental, é necessário entender a relação homem-natureza, suas resultantes e demandas que guiaram muitas ações em diversos países, políticas e programas voltados a essa questão. Contudo, o desafio maior reside nos países em desenvolvimento com diversidades regionais, como é o caso do Brasil, onde a inter-relação entre as esferas de organização administrativa federal, estadual e municipal ocorre por meio do cumprimento de direitos e deveres constantes na legislação e nas políticas públicas e sociais.

Neste estudo, as leituras e o levantamento documental prévio demonstravam que, dos 26 estados do Brasil (mais o Distrito Federal), dezesseis já implementaram o ICMS-E como instrumento de política pública tributário-ambiental para compensar os territórios que possuem áreas de preservação e/ou conservação, com restituição financeira por tal atitude. Entretanto, não há percepção de um cenário de discussão dessa natureza de política pública – tributário ambiental – tanto nos espaços políticos quanto da sociedade em geral. Esse desinteresse criou uma vacância de novas políticas ambientais no Brasil, trazendo como exemplo a política pública objeto deste estudo, que teve sua última implementação estadual no ano de 2011.

Tal percepção representa também o ponto de partida para outras pesquisas, as quais possam ir ao encontro das seguintes inquietações: quais as principais ações e agentes envolvidos nas propostas do ICMS-E nos estados que ainda não o implementaram? Por que o mesmo ainda não foi implementado? Quais as perspectivas positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações) desse processo? Tais perguntas instigantes colaboraram para mover a pesquisa, ainda que não se tenha pretendido realizar uma análise comparada e nem se estudou especificamente o caso de cada estado-membro.

E no âmbito municipal, observa-se que, em alguns municípios, existe limitação quanto ao uso de seu território por haver locais que são protegidos ambientalmente, tornando esses municípios pouco produtivos. Com isso, sua participação na redistribuição do imposto será menor do que os municípios com menor área de conservação e maior atividade industrial, carecendo assim de políticas – como a que foi o objeto deste estudo – para modificar essa realidade. Neste ponto, por entender que a legislação é meio, e não fim, observa-se uma lacuna que este trabalho buscou contribuir para preencher, qual seja, a de estudos acerca das políticas públicas tributário-ambientais cujas propostas estejam (co)relacionadas com os princípios do ecodesenvolvimentismo. Por isso, reitera-se aqui a ideia de que o ICMS é um instrumento muito importante para a preservação

e/ou conservação ambiental, podendo ser visto como uma política pública tributária-ambiental aliada não apenas nas questões ambientais, mas também nas questões sociais e econômicas.

Por fim, mesmo com as limitações e contribuições supramencionadas, entende-se necessária a realização de novos estudos sobre o tema, seja para conhecer melhor as experiências em estados onde já há implementação, seja para identificar os porquês da não implementação em outros, podendo resultar em estudos de caso ou análises comparadas que contribuam para avanços no campo interdisciplinar ou subsidiem a discussão dos *policy makers* que incluem a lógica contemporânea da preservação e/ou conservação ambiental em seus projetos.

**Abstract:** In several states of Brazil, the maintenance of productive activities has been faced with priority investments and policies that ensure harmony between the binomial development and sustainability, especially when there are industrial activities relevant to local socio-economic development. The non-conscious exploitation of natural resources has demanded actions and policies aimed at environmental conservation and sustainable integration, with the economic and social links. Some states have already implemented public policies using ecological criteria to distribute ICMS tax collection since the ecologically balanced environment is a fundamental right recognized by the Federal Constitution of 1988. Consequently, the legislation allows part of the collection of this tax to be allocated according to the states' disposition. Thus, they can be used as instruments of public tax-environmental policies, such as the Ecological ICMS (ICMS-E), adopting the ecological criterion in the restitution of revenues due to municipalities. Thus, the objective of this research was

to understand public environmental tax policies, their perspectives in Brazil, and the possibilities of incorporating the principles of eco-development into their proposals. The research procedures (with a qualitative approach) had a data collection technique divided into three stages: a bibliographic and theoretical study to deepen the critical concepts of eco-development, public policies, and ICMS-E; a documentary survey to assist in the characterization of the implementation of ICMS-E. As a result, it has been observed that the realization of ideas of eco-development can take many forms, some being more or less faithful to its precepts. Therefore, even if partially, the ICMS-E policy is in line with eco-development to use an environmental tax instrument for the preservation and/or conservation of the environment and, consequently, to foster the economic and social development of the regions that implement it.

**Keywords:** Development. Tax expenditures. Evaluation of public policies. External control. Environment.

## Agradecimentos

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Edital Universal. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Edital de Apoio a Grupos de Pesquisas. Grupo de Estudos e Pesquisas em Estratégia, Competitividade e Desenvolvimento (GECOMD).

## Referências

- BARBIERI, J. C. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 3. ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011. 328p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_15.09.2015/art\\_158\\_.asp](http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/art_158_.asp). Acesso em: 09 maio 2021.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 102 de 2000*. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp102.htm). Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 87 de 1996*. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm). Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 92 de 1997*. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp92.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp92.htm). Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 99 de 1999*. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp99.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp99.htm). Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei nº 12.305 de 2010*. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 6.938 de 1981*. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 17 abr. 2020.

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Conferência de Estocolmo*. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gSwRNiZh26OJ:www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gSwRNiZh26OJ:www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 09 maio 2020.
- BRUNDTLAND, G. H. *Our common future: the world commission on environment and development*. Oxford: Oxford University Press, 1987. 138p.
- CAMILO, S. P. O.; MAIA, A. G.; XAVIER, W. G. Implicações da responsabilidade social corporativa na estratégia organizacional: um ensaio teórico. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 1, p. 1-14, 2016.
- CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. de; ALVES, M. do C. M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. *Desenvolvimento Socioeconômico em Debate*, v. 1, p. 42-59, 2016.
- COSTA, N. G.; RAULINO, A. R. S. Extrafiscalidade como instrumento de implementação das políticas públicas: ICMS ecológico e IVA social. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 289-308, jul./dez. 2016.
- FERREIRA, L. da C. *A Questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. 154p.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas, v. 21).
- GERBER, J. C. *ICMS-Ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade*, 2004. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC. Florianópolis, 2004.
- GIANEZINI, K. et al. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.
- GIANEZINI, K. et al. 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.
- GIANEZINI, M. et al. A evolução de eventos sobre meio ambiente e seus reflexos na responsabilidade socioambiental das empresas: reflexões para a conscientização ambiental. *Educação Ambiental em Ação*, n. 39, ano X, mar./maio 2012.
- GONÇALVES, J. P.; GIANEZINI, M.; ESTEVAM, D. Políticas sociais habitacionais rurais no extremo sul de Santa Catarina. *Revista de Políticas Públicas (UFMA)*, v. 22, n. 1, 2018.
- ICMS ECOLÓGICO. *Site Institucional*. Disponível em: [http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=60#up](http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#up). Acesso em: 09 maio 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Informações das culturas permanentes e temporárias do Brasil*. Disponível em: [http://series.estatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=0&no=1](http://series.estatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1). Acesso em: 12 jan. 2021.
- JARDIM, E. M. F. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Noeses, 2013. 373p.
- JATOBA, J. *A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais*. Santiago do Chile: Cepal, 2005. 61p.
- LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1965. 224p.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, n. 32, p. 298-310, 1972.
- LUKIC, M. R. A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 1, n. 17, p. 08-36, maio 2012.
- MACHADO, H. de B. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2012. 562p.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2013.
- MOURA, A. S. de. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 165-187, jan./fev. 2015.
- OLIVEIRA, T. V. M. de. MURER, Y. C. O ICMS ecológico e a implementação de políticas públicas ambientais no Estado de Rondônia. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 185-216, abr. 2010.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Relatórios Econômicos da OCDE*. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em: 04 maio 2020.
- PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.
- RAEDER, S. T. O Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos de análises de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (Dir.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993. 290p.
- SACHS, I. *A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento*. Ignacy Sachs; tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009a. 392p.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável: ideias sustentáveis*. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009b. 96p.

- SACHS, I. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, 2012.
- SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151p.
- SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estud. av.* [online]. 1995, v. 9, n. 25, p. 29-63.
- SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993. 103p.
- SACHS, I. O problema da democracia econômica e social. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n21/02.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.
- SARAIVA, E. Introdução à teoria política pública. In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1. 26p.
- SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *Verba Juris*, ano 3, n. 3, jan./dez. 2004.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. 168p.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.
- THOMÉ DA SILVA, R. F. *Manual de Direito Ambiental*. Salvador: JusPodivm, 2015. 905p.

---

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

CRUZ, Andreza da; GIANEZINI, Miguelangelo; GIANEZINI, Kelly; CAMILO, Sílvia Parodi Oliveira. Controle, políticas públicas tributário-ambientais no Brasil e o ecodesenvolvimento: (co)relações possíveis. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 103-123, jan./jun. 2021.

---



# JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

## ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

### JURISPRUDÊNCIA INTEIRO TEOR

---

Nesta edição, destaca-se o Acórdão nº 2.599/2021 – TCU – Plenário, que analisou representação relativa a um pregão eletrônico, em sistema de registro de preços, para aquisição de mobiliário de escritório para diversas unidades do Exército Brasileiro, no valor total de R\$33.299.265,00 (trinta e três milhões, duzentos e noventa e nove mil e duzentos e sessenta e cinco reais), e aplicou multa a fiscais administrativos, ao chefe da equipe de Planejamento da Contratação e ao ordenador de despesas, que, entre outras irregularidades, desconsideraram, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica quanto ao critério de agrupamento do objeto licitado, prejudicando substancialmente a competitividade do certame.

Ressalta-se que, nesse particular, a licitação ocorreu em grandes lotes, formados por mobiliários com características bem distintas, ocasionando a limitação ou mitigação da ampla concorrência, com o impedimento da participação de licitantes competitivos do ramo.

A divisibilidade do objeto foi percebida pelo parecerista jurídico, que indicou expressamente a necessidade de divisão em itens. Contudo, o pregão ocorreu sem tal providência.

O tema é relevante, pois o Plenário do Tribunal de Contas da União entendeu que os responsáveis agiram com culpa grave, consubstanciando erro grosseiro a conduta de, sem justificativas, desprezar o parecer jurídico.

Com efeito, a decisão revela uma importante orientação em relação ao artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que trata da responsabilização pessoal de agentes e da tipificação de condutas como erro grosseiro: a observância do teor do parecer jurídico nos processos licitatórios, por parte dos agentes, configura um dever mínimo e elementar de diligência.

É possível decidir de modo diverso dos fundamentos e conclusões constantes do parecer jurídico, tendo em vista a inexistência de vinculação obrigatória, mas é preciso motivar tal afastamento ou desconsideração.

O Acórdão nº 2.599/2021 segue a mesma linha do Acórdão nº 1.264/2019 – TCU – Plenário, confirmando a tendência de interpretação do art. 28 da LINDB, no sentido de que, “para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa”.

O inteiro teor do Acórdão nº 2.599/2021 conta com mais de 60 (sessenta) páginas, motivo pelo qual, nesta edição da *Revista Controle Externo*, serão transcritos apenas o voto do ministro Bruno Dantas e o respectivo acórdão, preservando-se os nomes dos agentes multados.

## Tribunal de Contas da União

## Acórdão nº 2599/2021 – TCU

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 043.160/2020-4.

Natureza: Representação.

Órgão: Comando da 12ª Região Militar – Exército Brasileiro.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS ATOS DECORRENTES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DE NOVAS ADESÕES À REFERIDA ATA. OITIVAS. DILIGÊNCIA. PREVISÃO DE EXIGÊNCIAS NÃO JUSTIFICADAS OU INDEVIDAS. AGRUPAMENTO INJUSTIFICADO DOS ITENS DO PREGÃO. DETALHAMENTO EXCESSIVO DOS ITENS LICITADOS. FALHAS NA PESQUISA DE PREÇOS. NÃO REALIZAÇÃO DA ADEQUADA NEGOCIAÇÃO DOS PREÇOS COM O LICITANTE MAIS BEM CLASSIFICADO. DISPARIDADE DE PREÇOS ADJUDICADOS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. MULTA.

## VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Layout Móveis para Escritório Ltda., com pedido de concessão cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020, mediante sistema de registro de preços promovido pelo Comando da 12ª Região Militar – Exército Brasileiro.

2. Por meio desse pregão, foram licitados diversos itens de mobiliário de escritório, divididos em nove lotes, um para cada órgão ou entidade participante, dispostos do seguinte modo:

Lote	Órgão – UASG	Itens	Valor (R\$)
1	Comando da 12ª Região Militar – 160014	131	R\$7.992.162,00
2	Hospital Militar de Área de Manaus – 160020	11	R\$157.470,00
3	Comando do 2º Grupamento de Engenharia – 160015	131	R\$3.883.916,00
4	Estado-Maior do Exército – 160085	131	R\$3.277.790,00
5	Colégio Militar de Brasília – 160064	131	R\$9.052.751,00
6	Fundação Universidade de Brasília – 154040	87	R\$7.426.181,00
7	Colégio Militar de Belém – 160218	48	R\$1.206.544,00
8	Instituto Federal de Tecnologia do Amazonas, Mun. Sobral – 158317	10	R\$42.984,00
9	Instituto Federal de Tecnologia do Amazonas, Mun. Maranguape – 158973	10	R\$259.467,00
<b>TOTAL</b>		<b>690</b>	<b>R\$33.299.265,00</b>

3. Apenas as empresas Fortline Indústria e Comércio de Móveis Ltda. e Layout Móveis para Escritório Ltda. participaram da fase de lances, sendo essa última (autora da presente representação) desclassificada em relação a sete dos nove lotes licitados.

4. Desse modo, a empresa Layout Móveis para Escritório Ltda. sagrou-se vencedora apenas do 8º lote, pelo valor de R\$42.984,00. Já a empresa Fortline Indústria e Comércio de Móveis Ltda., que teria sido inicialmente mais bem colocada apenas no 3º lote, obteve a adjudicação de outros sete, pelo valor total de R\$33.256.281,00, superior em R\$11.460.249,00 ao valor obtido antes da desclassificação da concorrente.

5. Em suma, o representante alegou que:

“a) não foram observados os princípios de isonomia, proporcionalidade, economicidade e razoabilidade no pregão em comento;

b) o edital previu exigência de certificações das licitantes, que foram inseridas nas descrições dos itens a serem adquiridos, sem a devida motivação técnica ou estudo reduzido;

c) a obrigatoriedade de apresentação de laudo para ateste de conformidade com a Norma Regulamentadora 17 (NR 17), do Ministério do Trabalho, deveria ser feito com foto de cada produto, que alega ser incomum e restritiva, uma vez que este geralmente é apresentado por linha de produtos, cujo modelo pode vir a ser confirmado com o catálogo ou especificação técnica do fabricante;

d) o edital exige, ainda, que o aludido laudo deve ser acompanhado de comprovante de quitação do CREA por parte do profissional signatário, o que infringiria o Acórdão 2995/2013 – Plenário, Relator Valmir Campelo, que afirma ser ilegal a exigência de registros do licitante em conselho de engenharia e agronomia em licitação que tem por objeto a produção e instalação de mobiliário;

- e) a ART exigida em conjunto com o laudo já possuiria a informação de pagamento de quitação do título do CREA;
- f) a exigência de declaração de usual fornecedor de poliamida, composta por 30% de material endurecedor de fibra de vidro, inserta nas descrições dos itens licitados, é restritiva e direcionadora;
- g) a informação de prazo de entrega de amostra, não incluída no edital, seria de extrema relevância na formulação de proposta de preço, dado o custo de frete para a região norte, conforme os Acórdãos-TCU 99/2005-Plenário, Relator Lincoln Rocha, e 538/2015-Plenário, Relator Augusto Sherman;
- h) a licitação ocorreu em grandes lotes, com itens distintos, formados por cadeiras móveis e acessórios de características construtivas distintas, que limitaram a concorrência, impedindo a participação de empresas altamente competitivas;
- i) se a disputa houvesse sido realizada por itens, o certame teria a presença de maior número de licitantes, com maior disputa e vantagem econômica para o órgão;
- j) o pregão deve ser anulado;
- k) o senhor VRM, ordenador de despesas que fixou as regras não motivadas, e o senhor LFTG, que teria desclassificado a empresa de forma inadequada, devem ser responsabilizados”.

6. Em consonância com os apontamentos da Secretaria de Controle Externo de Aquisições e Logísticas (Selog), adotei medida cautelar para a suspensão de todos os atos decorrentes da ata de registro de preços firmada a partir do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020, bem como a não autorização de novas adesões. Determinei, ainda, a realização de oitivas e diligência.

7. A cautelar foi referendada pelo tribunal (Acórdão nº 4.543/2020 – TCU – Plenário) e, posteriormente, agravada pela Empresa Fortline, recurso não conhecido por restar intempestivo (Acórdão nº 107/2021 – TCU – Plenário).

8. Promovidas as audiências e diligências, a unidade instrutora propôs, em síntese, considerar a presente representação parcialmente procedente para:

8.1. Determinar a anulação do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020 e, por conseguinte, das Atas de Registro de Preços nº 4/2020-1 e 4/2020-2;

8.2. Revogar a medida cautelar adotada após efetivada a comunicação ao TCU do cumprimento da determinação de anulação;

8.3. Promover a audiência dos responsáveis ocupantes dos cargos de chefe da equipe de Planejamento da Contratação, do ordenador de Despesas, do pregoeiro e do fiscal administrativo do Comando da 12ª Região Militar em decorrência das irregularidades constadas no certame licitatório.

9. Por meio do Acórdão nº 934/2021 – TCU – Plenário, a presente representação foi então considerada parcialmente procedente, ocasião em que se tornou definitiva a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020, assinando-se o prazo de 15 dias para que o Comando da 12ª Região Militar adotasse as providências necessárias no sentido de anular o referido certame e os demais atos dele decorrentes, promovendo-se, ainda, a audiência dos responsáveis indicados pela unidade instrutora. Essa decisão foi posteriormente mantida pelo Acórdão nº 1.630/2021 – TCU – Plenário, que julgou embargos de declaração opostos por Fortline Indústria e Comércio de Móveis Ltda.

10. Realizado o exame das manifestações, a Selog propôs resumidamente, em pareceres uniformes (peças 343 a 345), considerar a presente representação procedente para:

10.1. Aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 a FCX, VRM, ESB, EMF e LFTG;

10.2. Inabilitar VRM para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992;

10.3. Dar ciência ao Comando da 12ª Região Militar de que a exigência prevista no Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020 de apresentação de prova de quitação de anuidade junto ao CREA do engenheiro signatário do laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17 viola o art. 30, inc. I, da Lei nº 8.666/1993.

## II

11. Feita essa breve contextualização fática, passo a decidir.

12. Corroboro, em parte, a proposta da unidade especializada, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir no que não conflitar com este voto.

13. Analisadas as defesas apresentadas pelos responsáveis, a Selog conclui pela existência de diversos problemas na concepção e na condução do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020, os quais acarretaram, como consequência, violação aos princípios basilares da licitação pública, notadamente a busca da competitividade, com a disputa, na fase de lances, de apenas duas empresas, e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, posicionamento ao qual me alinho.

14. Esses problemas, apontados pela Selog e não afastados pelos argumentos de defesa apresentados pelos responsáveis, estão relacionados a:

14.1. Previsão de exigências editalícias não justificadas ou mesmo indevidas;

14.2. Agrupamento injustificado dos itens do pregão;

14.3. Detalhamento excessivo dos itens licitados;

14.4. Realização de pesquisa de preços junto a apenas três fornecedores a título de complementar pesquisa do Painel de Preços do Governo Federal, mesmo quando a busca realizada no painel não tenha apresentado resultados, sem estender, de forma injustificada, a pesquisa para as aquisições e contratações similares de outros entes públicos;

- 14.5. Não realização da adequada negociação de preços visando à obtenção da melhor proposta, providência a ser tomada mesmo que o valor proposto seja inferior ao estimado pelo órgão licitante;
- 14.6. Não adoção das providências cabíveis com vistas a apurar a razão da elevada disparidade dos preços ofertados pelos dois únicos licitantes, em especial em relação aos itens que compõem o Lote 8, cujos valores foram muito inferiores aos correspondentes do Lote 1.
15. Verificadas as irregularidades, cumpre analisar a conduta dos responsáveis que lhe deram causa.

### III

16. Com relação a FCX, fiscal administrativo e chefe da equipe de Planejamento da Contratação do Comando da 12ª Região Militar, o responsável não logrou trazer aos autos justificativas aptas a afastar as seguintes condutas irregulares que lhe foram imputadas, assim sintetizadas:

- 16.1. Elaboração de estudos técnicos preliminares, do termo de referência e do edital do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020 contendo exigências sem fundamentação técnica, em violação ao art. 3º da Lei nº 10.520/2002, ao art. 3º do Decreto nº 10.024/2019, bem como sem o parcelamento do objeto, conforme preconizam o art. 15, inciso IV, e o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, e a Súmula TCU nº 247;
- 16.2. Realização da pesquisa de preços junto a apenas três fornecedores a título de complementar pesquisa do Painel de Preços do Governo Federal, mesmo quando a pesquisa realizada no painel não tenha apresentado resultados, sem estender, de forma injustificada, a pesquisa para as aquisições e contratações similares de outros entes públicos, conforme preconiza o art. 2º, §1º, da IN SLTI nº 5/2014, atual art. 5º, §1º, da IN Seges/ME nº 73/2020, e a jurisprudência desta corte (Acórdãos nº 2.816/2014 – TCU – Plenário e 3.224/2020 – TCU – Plenário).
17. Quanto à ausência de fundamentação técnica para as diversas exigências contidas no edital do certame sob exame, não restou justificada a essencialidade de atendimento a um extenso rol de 31 normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos e certificados de conformidade.
18. Dentre as condições impostas injustificadamente aos licitantes, destaco a necessidade de declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora e assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a poliamida é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro. Além da ausência de motivação para essa exigência, a declaração traz, em tese, uma qualificação do fornecedor, e não do produto em si. Ou seja, não garante, ao fim, que o objeto seja fornecido com as características especificadas pela administração.
19. Como bem destacou a Selog, não há vedação quanto a se exigir do licitante a apresentação de certificados ou laudos. Essas reivindicações, contudo, devem ser razoáveis, legítimas e justificadas, buscando-se, ao fim, selecionar a proposta que contenha a melhor relação entre qualidade e custo do produto a ser adquirido.
20. Outra irregularidade que prejudicou sobremaneira a competitividade do certame foi a forma de agrupamento dos itens, com o parcelamento do objeto em lotes, um para cada órgão participante (agrupamento do objeto por órgão), acarretando a formação de grupos heterogêneos que deveriam ter sido licitados separadamente, por itens, o que permitiu, ainda, a adjudicação de mesmos itens do pregão a empresas distintas com disparidade nos preços unitários, conforme mostra a tabela a seguir:

Produto	Lote 8 – Layout		Lote 1 – Fortline		Diferença
	Item	Valor (A)	Item	Valor (B)	%
Cadeira universitária com prancheta	671	360,25	4	400,00	11,03
Mesa de trabalho reta	672	618,00	40	1.101,00	78,16
Mesa de trabalho em L	673	760,00	41	1.638,00	115,53
Armário baixo com 2 portas	674	570,00	45	1.044,00	83,16
Armário alto com 2 portas	675	855,00	50	1.887,00	120,70
Armário superalto 2 portas	676	950,00	51	2.387,00	151,26
Gaveteiro fixo 2 gavetas	677	230,00	61	321,00	39,57
Gaveteiro volante 3 gavetas iguais	678	420,00	64	818,00	94,76
Mesa de reunião retangular com caixa de tomada	679	1.800,00	68	2.568,00	42,67
Suporte para colocação de pasta suspensa	680	120,00	84	238,00	98,33

21. Essa irregularidade possui a circunstância agravante de ter sido praticada mesmo diante da existência de parecer jurídico alertando para a necessidade de a contratação estar fundamentada por inviabilidade técnica ou econômica, nos seguintes termos (destaques inseridos):

“62. Diante dessas considerações, forçoso concluir que, sendo divisível o objeto, a contratação conjunta somente restará autorizada se a Administração demonstrar que tem por fundamento a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, pois, caso contrário, *deverá proceder-se à divisão do objeto.*”

63. No caso dos autos, o órgão assessorado justificou, no doc. de fls. 32/33, o agrupamento dos objetos da licitação por itens. Vide, a propósito, o doc. de fls. 32/33 dos autos.

(...)

152. No presente caso, *a minuta do edital de fls. 139/160 não atende tais exigências, razão pela qual apontamos as seguintes recomendações:*

- Subitem 1.2: Recomenda-se que os grupos sejam formados levando-se em conta a justificativa contida às fls. 32/33, ou seja: Grupo 1 - Longarinas, cadeiras, poltronas e sofás e Grupo 2 - mesas, armários, estantes, lixeiras, gaveteiros, balcões, guichês, painel divisor de ambiente, suporte de cpu e suportes, e não levando-se em conta a necessidade do órgão gerenciador e dos participantes.

- Subitem 7.18: Inclusão da expressão ‘por grupo’ para que guarde uniformidade com a redação do subitem 1.3 da mesma peça.”

22. A adjudicação injustificada por lotes, além de violar o disposto nos arts. 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, vai contra, também, ao entendimento sumulado desta Corte de Contas, Enunciado nº 247:

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

23. Tais irregularidades, além de caracterizarem violação expressa ao ordenamento jurídico, restringiram o caráter competitivo do certame, contribuindo para oferta de lances por apenas duas empresas e para a reduzida disputa entre elas.

24. Tampouco o responsável logrou elidir as falhas relativas ao detalhamento demasiado e injustificado dos itens licitados, contendo especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, bem como a realização de pesquisa de preços junto a apenas três fornecedores.

25. Diante do contexto narrado, reputo que o responsável agiu com culpa grave, inclusive de forma contrária a parecer da consultoria jurídica quanto ao critério de agrupamento do objeto, fato que demonstra a inobservância de um grau mínimo e elementar de diligência.

#### IV

26. Com relação a VRM, ordenador de despesas do Comando da 12ª Região Militar, foram-lhe imputadas as seguintes condutas antijurídicas, assim sintetizadas:

26.1. Aprovação dos estudos técnicos preliminares, do termo de referência e do edital do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020 contendo exigências sem fundamentação técnica, bem como sem o parcelamento do objeto;

26.2. Aprovação dos estudos técnicos preliminares e do termo de referência com pesquisa de preços junto a apenas três fornecedores a título de complementar pesquisa do Painel de Preços do Governo Federal, mesmo quando tal pesquisa realizada no painel não tenha apresentado resultados, sem estender, de forma injustificada, a pesquisa para as aquisições e contratações similares de outros entes públicos.

27. Quanto a essas condutas, concordo com a manifestação da Selog no sentido de que “as alegações de ausência de intenção deliberada ou propósito em cometer as referidas irregularidades, ainda que fossem comprovadas, não excluiriam a responsabilidade do agente perante o TCU”.

28. Acrescento, em complemento, que a autorização não é um mero ato ordinatório, de expediente, destinado a simples andamento do procedimento. Trata-se de ato provido de conteúdo decisório, em que a autoridade competente, após verificados os pressupostos de validade e conveniência, aprova o procedimento até então adotado e permite o seu prosseguimento. Nesses casos, ao ratificar os pareceres, a autoridade torna-se igualmente responsável.

29. Ademais, verifico, como circunstância agravante quanto ao agrupamento irregular dos itens licitados, o fato de o responsável ter elaborado termo de saneamento dos autos, datado de 17.09.2020, em que atesta que as recomendações feitas pela consultoria jurídica teriam sido acolhidas, quando, na realidade, deixou de observá-las.

30. Como bem ressaltou a Selog, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica consubstancia o erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme mostra o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

“Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.” (Acórdão nº 1.264/2019 – TCU – Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes)

31. Não verifico, contudo, a demonstração de má-fé a que se refere a Selog ou mesmo gravidade suficiente para justificar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

## V

32. Com relação a ESB, fiscal administrativo do Comando da 12ª Região Militar, foi-lhe imputada a conduta antijurídica relativa à elaboração da minuta final do edital e do termo de referência com a ausência do parcelamento do objeto na forma definida na justificativa técnica subscrita pelo ordenador de despesas e destacado no parecer jurídico, mantendo o indevido agrupamento do objeto em grupos com itens heterogêneos, que deveriam ter sido licitados separadamente para melhor aproveitar as particularidades do mercado.

33. O responsável alega que permaneceu pouco mais de três meses no cargo. Contudo, esse argumento não lhe socorre, uma vez que foi responsabilizado, no caso, por uma conduta comissiva, tendo sido signatário da minuta final do termo de referência, conforme se observa do documento acostado à peça 108, p. 326-571. Esse documento, datado de 18.09.2020, foi emitido três dias após o parecer jurídico da Advocacia-Geral da União, datado de 15.09.2020 (peça 108, p. 284-307), que recomendava a necessidade de se observar o possível parcelamento do objeto.

34. Consoante exposto em itens precedentes do presente voto, o agrupamento do objeto por órgão, além de caracterizar violação expressa ao ordenamento jurídico, restringiu o caráter competitivo do certame, contribuindo para oferta de lances por apenas duas empresas e para a reduzida disputa entre elas. Essa irregularidade possui a circunstância agravante de ter sido praticada mesmo diante da existência de parecer jurídico alertando para a necessidade de a contratação estar fundamentada por inviabilidade técnica ou econômica.

## VI

35. Com relação a EMF, ordenador de despesas do Comando da 12ª Região Militar, foi-lhe imputada a conduta antijurídica relativa à formalização das atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020, contendo permissão indevida de adesão por qualquer órgão ou entidade da administração pública que não tenha participado do certame licitatório, em flagrante contradição com os termos da minuta da ata de registro de preços aprovada pela autoridade competente, que vedava a adesão.

36. Em sua defesa, o responsável alega, em síntese, que praticou a conduta em substituição temporária de 10 dias do titular, em razão de férias desse, ocasião em que assinou a ata de registro de preços, em 18.11.2020. Ao fazê-lo, teria considerado, para tanto, a confiança no trabalho realizado da equipe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos e o tempo de retorno do titular do cargo, previsto para 22.11.2020, o qual poderia acarretar o atraso do processo.

37. Apesar de estar correto o argumento apresentado pela Selog, no sentido de que a substituição não exime o substituto pela responsabilidade dos atos por ele praticados, reputo mais adequada, ao caso, a responsabilização apenas do titular da função de ordenador de despesas pelas condutas descritas no item IV do presente voto, tendo em vista o curto período em que EMF o substituiu, e o fato de que, nessa circunstância, o responsável poderia não ter plenas condições de aferir a irregularidade que lhe fora imputada.

38. Acrescento que essa circunstância está relacionada, no juízo acerca da reprovabilidade da conduta (culpabilidade), ao requisito de potencial consciência da ilicitude, e não à imputabilidade, conforme menciona a Selog.

39. Ademais, não há, nos autos, informação de que teria havido adesão de outros órgãos não participantes à ata, o que demonstra não ter ocorrido consequências práticas da mencionada falha.

## VII

39.1. Com relação a LFTG, pregoeiro do Comando da 12ª Região Militar, foi-lhe imputada a conduta antijurídica de deixar de realizar a negociação de preços com vistas a obter valores melhores para a administração, providência que deveria ser adotada mesmo quando o valor da proposta seja inferior ao estimado pelo órgão licitante, tampouco apurando a causa da elevada disparidade dos preços ofertados pelos dois únicos licitantes, especialmente considerando que os itens que compõem o Lote 8 foram adjudicados por valores muito inferiores aos seus correspondentes do Lote 1.

40. O responsável, em sua defesa, não logrou trazer aos autos justificativas aptas a afastar a mencionada irregularidade, em especial a adjudicação de um mesmo item por preços cuja diferença chegou a superar 150%, conforme se observa na tabela apresentada no parágrafo 21 do presente voto.

41. Ademais, conforme bem destacou a Selog, a jurisprudência desta Corte de Contas é quanto à obrigatoriedade da negociação dos preços no pregão, a exemplo dos Acórdãos nº 3.037/2009 (rel. ministro José Múcio Monteiro), 694/2014 (rel. ministro Valmir Campelo) e 2.637/2015 (minha relatoria), todos do Plenário.

## VIII

42. Caracterizadas as irregularidades que viciaram o Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020, bem como as condutas comissivas dos respectivos responsáveis, manifesto concordância com a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a FCX, VRM, ESB e LFTG.

43. Ademais, anuo à proposta de dar ciência ao Comando da 12ª Região Militar de que a exigência prevista no Pregão Eletrônico SRP nº 4/2020 de apresentação de prova de quitação de anuidade junto ao CREA do engenheiro signatário do laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17 viola o art. 30, inc. I, da Lei nº 8.666/1993.

44. Por fim, tenho que as demais alegações foram suficientemente analisadas pela Selog; logo, por dever de síntese e objetividade processuais, remeto à instrução reproduzida no relatório que compõe esta decisão.

45. Em face do exposto, voto por que o tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado. TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de outubro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

**ACÓRDÃO Nº 2.599/2021 – TCU – Plenário**

1. Processo nº TC 043.160/2020-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: FCX, VRM, ESB, EMF e LFTG.
4. Órgão: Comando da 12ª Região Militar – Exército Brasileiro.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Layout Móveis para Escritório Ltda., com pedido de concessão de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 4/2020, em sistema de registro de preços, promovido pelo Comando da 12ª Região Militar – Exército Brasileiro, que tem por objeto a aquisição de mobiliário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. acolher, nos termos do art. 250, §1º, do Regimento Interno/TCU, as razões de justificativa apresentadas por EMF, excluindo-o da responsabilidade;
- 9.3. rejeitar, nos termos do art. 43, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, § 2º, do Regimento Interno/TCU, as razões de justificativa apresentadas por FCX, VRM, ESB e LFTG;
- 9.4. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, aplicar as multas indicadas a seguir, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante o tribunal, o recolhimento das correspondentes quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
FCX	7.000,00
VRM	7.000,00
ESB	3.500,00
LFTG	7.000,00

9.5. autorizar, desde logo, caso venha a ser solicitado pelo responsável, o pagamento parcelado da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da notificação, para comprovar perante o tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, na forma da legislação vigente, além de alertá-lo que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.6. expirado o prazo para pagamento da dívida, com fundamento no art. 28 da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, e 219 do Regimento Interno do TCU, determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, subsídio, salário ou proventos, observados os limites previstos na legislação pertinente, dos servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990;

9.7. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não seja paga até o seu vencimento, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992;

9.8. dar ciência ao Comando da 12ª Região Militar, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020, de que a exigência prevista no Pregão Eletrônico nº 4/2020 de apresentação de prova de quitação de anuidade junto ao CREA do engenheiro signatário do laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17 viola o art. 30, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, de modo que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação ao Comando da 12ª Região Militar, ao representante e aos responsáveis FCX, VRM, ESB, EMF e LFTG.

10. Ata nº 42/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27.10.2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2599-42/21-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Relator

Fui presente:  
(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral



## 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 Meta Brasil em Cotia/SP.