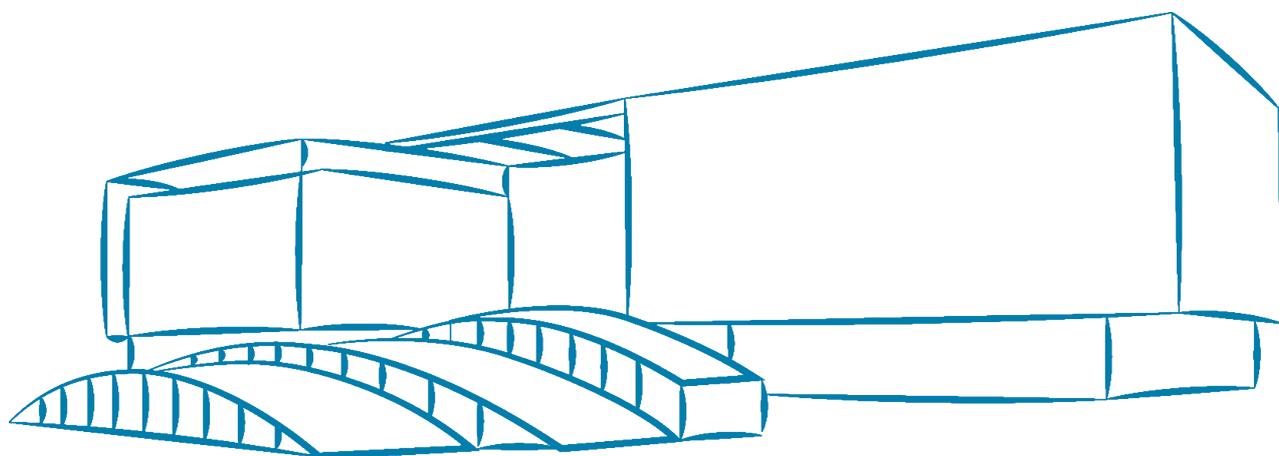


V. 1

ISSN 2357-7304

v. 1, n. 2, julho/dezembro 2019



Controle Externo

Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

FÓRUM

ano 01 – n. 02 | julho/dezembro – 2019
Belo Horizonte | p. 1-154 | 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

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

© 2019 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).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

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

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

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

Expediente

Tribunal de Contas do Estado de Goiás Biênio 2019/2020

Conselheiro Presidente

Celmar Rech

Carla Cíntia Santillo

Kennedy de Souza Trindade

Conselheiro Vice-Presidente

Saulo Marques Mesquita

Conselheiros Substitutos

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho

Flávio Lúcio Rodrigues da Silva

Corregedor-Geral

Helder Valin Barbosa

Cláudio André Abreu Costa

Marcos Antônio Borges

Conselheiros

Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota

Edson José Ferrari

Humberto Bosco Lustosa Barreira

Henrique César de Assunção Veras

Ministério Público de Contas junto ao TCE-GO

Procurador-Geral Interino

Fernando Carneiro dos Santos

Eduardo Luz Gonçalves

Silvestre Gomes dos Anjos

Procuradores

Máisa de Castro Sousa Barbosa

Carlos Gustavo Silva Rodrigues

Direção

Chefe de Gabinete da Presidência

Leonardo de Guimarães Santiago

Secretário-Geral

Marcelo Augusto Pedreira Xavier

Secretário Administrativo

Cássio Resende de Assis Brito

Secretário de Controle Externo

Vitor Gobato

Comitê Editorial

Editor Executivo

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

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

Editores Associados

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

Prof. Dr. José Maurício Conti (Universidade de São Paulo)
<http://lattes.cnpq.br/4848656962962933>

Prof. Dr. Jorge Antônio Menna Duarte (Programa Avançado em Comunicação Pública da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial – Aberje)
<http://lattes.cnpq.br/8185622727042840>

Conselho Editorial

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

Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas (Universidade Federal de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/9425542829673914>

Prof. Dr. Pedro Cavalcante (IPEA e Universidade de Brasília)
<http://lattes.cnpq.br/8696854229474275>

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva (Universidade Federal de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/9425542829673914>

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho (Universidade Federal de Goiás)
<http://lattes.cnpq.br/6725961067847325>

Apoio Editorial

Alexandre Alfaix

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

Tiragem: 300 exemplares

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

Distribuição gratuita

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

Semestral; 21cm x 30cm

ISSN 2357-7304

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

CDD: 341.3
CDU: 342

Assistentes Editoriais

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Aline Sobreira de Oliveira

Projeto gráfico: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Capa: Anderson Castro

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
EDITORIAL	9
ARTIGOS	
O Acordo de Leniência no combate à corrupção	
Moises Maciel	11
Introdução	11
Noções gerais	12
O Programa de Leniência na Lei Anticorrupção brasileira	15
O papel do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União	16
O Acordo de Leniência nos governos federal e estadual	18
O Acordo de Leniência no mundo – breve análise comparativa	19
Considerações finais	21
Referências	22
Ressignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa	
Milene Dias da Cunha	23
Introdução	23
Democracia e controle	24
Tribunais de Contas: reflexos da análise das contas de governo na <i>accountability</i> democrática	26
Pareceres prévios dos Tribunais de Contas: rumando a maior efetividade	28
Sistematização da metodologia e do monitoramento do parecer prévio: resignificando sua finalidade para uma maior efetividade do instrumento	29
O parecer prévio como contrapeso ao julgamento político e instrumento de avaliação da qualidade da democracia representativa	33
Considerações finais	36
Referências	38
Tecnologia da informação e gestão estratégica: análise do impacto do sistema de visualização de dados nas licitações do TCE-GO	
Marcelo Augusto Pedreira Xavier	39
Introdução	39
Referencial teórico	40
O impacto da visualização de dados	43
Gestão à vista nas licitações do TCE-GO	44
Resultados	46
Conclusão	48
Referências	50
Controle externo da receita: a experiência do TCE Amapá com o levantamento de governança e gestão fiscal	
Terezinha de Jesus Brito Botelho, Cirilo Alves Ferreira Neto, João Augusto Pinto Vianna, Rafaela Alves Fecury Lobato, Vitor do Espírito Santo Ferreira Côrtes	51
Introdução	51
Fundamentação teórica	53
Método de pesquisa	53
Governança Fiscal	54
Liderança	56
Estratégia	56
Controle	58
Gestão Fiscal	59
Considerações finais	65
Referências	67

Sustentabilidade e Finanças Públicas: aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais em Canaã dos Carajás	
Thiago Leite Cruz, Valente José Matlaba, José Aroudo Mota, Victor Gustavo Rocha Nylander	69
Introdução.....	69
Sustentabilidade, direito e finanças públicas.....	72
CFEM e suas aplicações em Canaã dos Carajás.....	74
À guisa de conclusão.....	79
Referências.....	80
A eficácia limitada da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e as funções típicas dos Tribunais de Contas	
Diego Antonio Diniz Lima	83
Introdução.....	83
Inexistência de um direito fundamental à proteção de dados.....	83
Alcance da norma. Eficácia limitada à edição de lei específica.....	85
Hermenêutica, hierarquia e especialidade. Natureza jurídica dos dados.....	86
Eficácia temporal da norma específica sobre tratamento de dados aos Tribunais de Contas.....	88
Diretriz do legislador. Pessoas jurídicas de direito público que se pretendeu alcançar com o regulamento geral.....	89
Conclusão.....	90
Referências.....	91
A Comunicação pública no Rio Grande do Sul e a transparência dos gastos em publicidade	
Priscila Pinto de Oliveira	93
Introdução.....	93
Comunicação, transparência e finalidade pública.....	94
Aspectos normativos do princípio da publicidade e da transparência na administração pública.....	96
Aspectos normativos da publicidade oficial.....	99
Obtenção de dados pela LAI: transparência passiva.....	100
Atendimento à Lei de Acesso à Informação: transparência ativa.....	103
A finalidade das peças de comunicação governamental.....	103
Conclusões.....	105
Referências.....	108
Presença digital em redes sociais de órgãos públicos no Brasil: análise do conteúdo produzido pela Controladoria-Geral da União	
Luciana Coutinho Araújo	111
Introdução.....	111
O direito à transparência de informações por parte de órgãos públicos no Brasil.....	112
Características da comunicação digital da CGU.....	113
Linha editorial do conteúdo digital da CGU.....	113
Elementos textuais.....	113
Elementos gráficos.....	114
Análise do conteúdo digital da CGU.....	114
Considerações finais.....	119
Referências.....	119
ENSAIOS	
A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal	
Mário Augusto Silva Araújo	121
Introdução.....	121
O planejamento como premissa estruturante da política remuneratória.....	122
Calamidade financeira nas finanças públicas: desorganização ou fato imprevisto?.....	126
Pressupostos jurídicos e formas de invalidação da calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal.....	128
Considerações finais.....	130
Referências.....	131
O processo de construção das políticas públicas	
Eduardo Loula Novais de Paula	133
Introdução.....	133
Conceito de políticas públicas.....	133
Ciclo de políticas públicas.....	136

Considerações finais.....	140
Referências	141
Achados de auditoria	
Inaldo da Paixão Santos Araújo	143
Referências	145
JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR	147
INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES	153

Apresentação

Não há dúvidas de que o controle externo da Administração Pública seja tratado com destaque pela Constituição Federal, notadamente no que se refere às competências e ao desenho jurídico-institucional dos Tribunais de Contas. A densa disciplina jurídico-normativa e a relevância da fiscalização da atividade financeira estatal trouxeram ao sistema de controle novos deveres e responsabilidades. Esse cenário transformou os Tribunais de Contas em órgãos essenciais para o alcance das muitas promessas constitucionais, notadamente a realização dos direitos fundamentais e o alcance dos objetivos da República. Essas razões têm consolidado o controle externo como objeto de estudo, com um perfil próprio que possui contribuições e interseções com diversos ramos do Direito e aportes de outras ciências como Administração, Economia, Contabilidade e Ciência Política.

O segundo número desta revista prossegue no firme propósito de consolidar o *controle externo* como objeto de estudos interdisciplinares. Em razão de sua filiação ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a revista é um dos pontos de encontro entre a pesquisa acadêmica e a *praxis* jurídico-administrativa, permitindo diálogos que contribuem para o aperfeiçoamento do sistema de controle, como um todo complexo.

A necessária presença de temas atuais e relevantes reforça o compromisso do periódico com a oxigenação e o aprimoramento da função de controle; a participação de pesquisadores de diversos estados da federação, por outro lado, assegura a abertura para aproximações interinstitucionais que desestimulam o isolamento e a autorreferência institucional.

Os artigos e ensaios presentes neste número permitem perceber a importância da pesquisa empírica na gestão pública, em todas as suas diversas funções e processos. Com efeito, a linha editorial prioriza pesquisas e estudos centrados em ações que busquem resultados para a sociedade, impactando diretamente no uso eficiente e eficaz de recursos públicos em prol das prioridades definidas pela Constituição. Trata-se de um desafio complexo: estimular a produção científica original, amparada em dados, que fujam do canto sedutor das análises simplistas e da repetição de textos legais.

O leitor tem mãos uma edição preparada com esmero e rigor metodológico, razão pela qual merecem cumprimentos o TCE-GO e os editores da revista, os quais cumprimento em nome da incansável Editora Executiva, Conselheira Substituta Heloísa Helena Monteiro Godinho. Que a leitura atenta seja o estímulo inicial para o aprofundamento de estudos e submissão de pesquisas para as próximas edições!

Fabício Motta

Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás). Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2017-2019).

Editorial

Com o firme propósito de contribuir para a difusão do conhecimento científico e a reflexão pluralista sobre o controle externo em suas diversas interfaces, apresentamos o segundo número da *Controle Externo – Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*. Reunimos aqui artigos e ensaios originais de pesquisadores brasileiros voltados para a análise de realidades no campo desde o debate sobre o uso do acordo de leniência no combate à corrupção, passando pela reflexão sobre ações de controle externo relacionadas à receita pública, a governança de licitações, o alcance da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais junto ao setor público até o exame de aspectos essenciais à prática da Comunicação Pública em Tribunais de Contas.

Participam desta edição 17 pesquisadoras e pesquisadores, sendo que parte deles atuam em Tribunais de Contas de Mato Grosso, Pernambuco, Amapá, Bahia, Pará, Rio Grande do Sul e Goiás. Na intenção de organizar os trabalhos aprovados, os distribuimos de maneira orientada em dois eixos: artigos e ensaios.

Na abertura do primeiro eixo, o conselheiro substituto do TCE-MT, Moises Maciel, analisa o acordo de leniência, nos moldes da lei brasileira, como uma importante ferramenta no combate à corrupção. Apesar das inúmeras críticas sofridas no campo da ética, o autor defende o instrumento e sua utilização a partir de uma rede cooperativa, formada pelos órgãos competentes em nome da eficácia, congregando órgãos do controle interno, procuradorias, ministério Público Comum e Especial de Contas, Poder Judiciário e Tribunais e Ministério Público de Contas.

Na sequência, a conselheira substituta do TCE-PA, Milene Dias da Cunha, aborda a questão do significado e finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas no contexto da governança e responsividade para a democracia representativa. A autora apresenta análise do índice de atendimento das recomendações e determinações constantes de 10 pareceres prévios, buscando dar um novo significado à finalidade desse instrumento de informação sobre o desempenho de governo.

O impacto causado pela constante exposição às informações gráficas geradas através de sistemas informáticos de visualização de dados na governança de licitações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás é o objeto de análise do terceiro artigo da revista. O autor, Marcelo Augusto Pedreira Xavier, aborda conceitos teóricos em torno da visualização da informação e dos sistemas de inteligência de negócios como instrumentos de gestão.

No artigo seguinte, um grupo de pesquisadores do Amapá, liderados por Terezinha de Jesus Brito Botelho, faz uma análise detalhada sobre a experiência do Tribunal de Contas do Estado no desenvolvimento das ações de controle externo relacionadas à receita pública, utilizando como instrumento levantamento por autoavaliação. Os dados colhidos permitiram identificar fragilidades e deficiências no campo da governança e gestão fiscal no estado e municípios do Amapá.

A aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais advinda da exploração de recursos minerais em Canaã dos Carajás (PA) foi analisada por Thiago Leite Cruz, Valente José Matlaba, José Aroudo Mota e Victor Gustavo Rocha Nylander. Com base numa revisão bibliográfica sobre sustentabilidade e suas relações com o Direito e administração das finanças públicas, aliada a análises de dados secundários do IBGE e da Lei Orçamentária Municipal, os autores constataram a não aplicação dos recursos de modo sustentável, fazendo-se necessário maior conscientização política acerca de sua importância para as finanças públicas.

Diego Antonio Diniz Lima discute, na sequência, a eficácia limitada da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e as funções típicas dos Tribunais de Contas. Baseado na ponderação de princípios e também na autenticidade do próprio legislador, sustenta a inaplicabilidade da Lei às funções típicas das Instituições Constitucionais de Controle. Ressalta, no entanto, a importância da Lei na regulamentação das atividades de tratamento de dados junto às empresas privadas e organismos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados.

Dois artigos ligados à Comunicação Pública encerram o primeiro eixo da revista *Controle Externo*. Priscila Pinto de Oliveira oferece aos leitores um estudo sobre a transparência dos gastos em publicidade do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, abordando as principais normativas que regem a aplicação de investimentos e avalia a finalidade pública em ações desenvolvidas na área durante a gestão que compreende os exercícios de 2015 a 2018. Encerrando a seção, Luciana Coutinho Araújo analisa a presença digital da Controladoria-Geral da União em seu perfil no Facebook. Foram pesquisadas as postagens com o maior número de comentários, compartilhamentos e curtidas do seu público-alvo durante o mês de março de 2019 para entender a força persuasiva das mensagens e as técnicas de convencimento aplicadas na construção do conteúdo estratégico de comunicação.

No segundo eixo da revista foram selecionados três ensaios. O primeiro, de Mário Augusto Silva Araújo, trata da inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal. Ele demonstra a ilegalidade do instrumento a considerar que vai de encontro ao contexto de situação de anomalia imprevista provocada por desastres, causando prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

O segundo texto é de Eduardo Loula Novais de Paula, que discute o conceito de políticas públicas, diferenciando a expressão “policy” da expressão “politic”, bem como todo o ciclo de políticas públicas, representado pela identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública, avaliação e extinção de uma política pública.

Finalizando a seção de ensaios, o Conselheiro-Corregedor Inaldo da Paixão discute, à luz de manuais internacionais, o significado da expressão “achados de auditoria”, utilizada no setor público para designar os resultados dos trabalhos auditoriais. Entende que debater sobre a denominação dos resultados auditoriais é compreender seu significado e a sua natureza da auditoria.

A jurisprudência selecionada para encerrar este número é o Acórdão nº 2018/2019, do Tribunal de Contas da União (TCU), que trata do Acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Trata-se de um importante referencial para a correção de rumos e adoção de ações de aprimoramento necessárias à boa e regular execução das políticas públicas de educação e demais políticas transversais, como aquelas relacionadas ao atendimento médico para a inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; coleta de dados censitários para subsidiar o planejamento e a gestão dos programas.

Agradecemos imensamente aos autores que colaboraram com este número nos oferecendo suas análises e pesquisas de interesse e importância para uma compreensão interdisciplinar do Controle Externo. Certamente, a contribuição de cada um tem sido essencial na consolidação da *Controle Externo* como uma revista científica de referência nesta área. Boa leitura!

O Acordo de Leniência no combate à corrupção¹

Moises Maciel

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Graduado em Ciências Contábeis pela UFRJ e em Direito pela FDCI. Mestre em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito e, atualmente, doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito. *E-mail:* doutoradomm@gmail.com.

Resumo: Considerado uma importante ferramenta no combate à corrupção, o Acordo de Leniência, nos moldes da lei brasileira, vem enfrentando uma série de críticas que o consideram imoral e antiético, sob a afirmativa de que os fins não justificam os meios. No entanto, seus resultados têm sido relevantemente positivos e sua eficácia só não tem sido maior por questões de segurança jurídica, que analisaremos brevemente no presente estudo, que também tem como objetivo apontar caminhos para torná-lo um instrumento ainda mais eficiente na luta contra a corrupção, tendo como premissa maior resguardar o

interesse público na construção de uma sociedade baseada nos valores da justiça.

Palavras-chave: Acordo. Corrupção. Leniência. Ministério Público. Tribunal de Contas.

Sumário: Introdução – Noções gerais – O Programa de Leniência na Lei Anticorrupção brasileira – O papel do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União – O Acordo de Leniência nos governos federal e estadual – O Acordo de Leniência no mundo – breve análise comparativa – Considerações finais – Referências

Introdução

A luta contra a corrupção não é algo novo e, tampouco, demonstra estar perto do fim, trata-se de um fenômeno tão complexo quanto a sociedade na qual se encontra inserida. Com suas constantes nuances e transformações, os órgãos de controle, a administração pública e a justiça precisam somar esforços e ficarem atentos aos instrumentos que têm em mãos e, um destes, tão polêmico quanto a própria corrupção, mas que tem demonstrado sua força e eficácia, na prática, é o Acordo de Leniência.

Para alguns uma apologia à traição, para outros uma poderosa ferramenta no combate à corrupção, o presente estudo busca analisar a origem deste instituto, sua finalidade, aplicações e, por que não, as críticas enfrentadas com vistas a compreender o seu escopo e estabelecer um posicionamento acerca de sua efetividade no combate à corrupção. Para tanto, focaremos nossa análise nos órgãos responsáveis pelo acordo e as críticas referentes a isso, bem como nos efeitos deste acordo, principalmente no que concerne ao impacto causado no mercado econômico mundial, sob a ótica do princípio da função social da empresa.

¹ Artigo apresentado oralmente no IV Seminário Hispano Brasileiro: Compliance y Corrupción - UNIALFA-FADISP, realizado na Universidade de Salamanca (Espanha) de 12 a 13 de dezembro de 2019.

Noções gerais

1. Delimitações conceituais

Originária do latim *Lenientia*, a palavra leniência significa “suave, agradável ou manso”. Indicando, dentre outras coisas, brandura. Neste sentido, o Acordo de Leniência é um tipo de ajuste que possibilita, ao infrator, participação ativa da investigação, com o intuito de prevenir ou restaurar um dano por ele cometido recebendo, em troca, determinados benefícios (ANTONIK, 2016, p. 53).

Trata-se de um acordo para colaboração com investigações por meio do qual o acordante se dispõe a cooperar, a fim de corrigir ou restaurar consequências ilícitas decorrentes de seus atos, auxiliando na busca pela captura de criminosos e na solução do ilícito, recebendo, como contrapartida pelo acordo, benefícios (daí o “complacência ou condescendência”) a serem aplicados em sua sanção, conforme determinação expressa em lei (Lei nº 12.529/11). Um acordo de natureza administrativa, celebrado entre entes estatais e infratores confessos, permitindo que o infrator colabore nas investigações do processo administrativo, em troca de benefícios que poderão ir da extinção da ação punitiva à redução das penalidades aplicadas pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica).

Nesta senda, o Acordo de Leniência funciona como uma espécie de acerto, por meio do qual as empresas signatárias se comprometem a interromper as práticas irregulares, admitindo sua participação e cooperando com as demais investigações realizadas por meio das informações necessárias, com o escopo de aumentar a eficiência no combate e na prevenção de ilícitos contra a Administração Pública, no Brasil e no mundo, além de melhorar os indicadores de recuperação de ativos, permitindo que o Estado descubra e processe as infrações cometidas de maneira mais eficiente. Por outro lado, possibilita que os entes privados tenham a oportunidade de mitigar eventuais danos por meio de uma alternativa de resolução célere para situações críticas, que a todos interessa.

Nas palavras de Nicolao Dino (subprocurador-geral da República), o Acordo de Leniência é um instrumento de defesa de quem é investigado em atos de corrupção e, ao mesmo tempo, uma técnica especial de investigação, da qual o Estado se utiliza para aprofundar uma linha investigativa, com o objetivo de alcançar todas as questões no contexto de uma investigação criminosa (COELHO; POMPEU, 2018).

Inicialmente seu escopo consistia, exclusivamente, na proteção à liberdade de concorrência e, portanto, a infrações de natureza econômica, integrando o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – art. 86 da Lei nº 12.529/2011). Todavia, com a publicação da lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção Brasileira), passou a abranger também infrações cometidas contra a Administração Pública Federal, que determinou, para tais casos, a competência da Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do Poder Executivo Federal (art. 16, §10 da Lei nº 12.846/13).

Dessa forma, portanto, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pela celebração de acordos de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal, ao lado do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no entanto, a Lei Anticorrupção brasileira deixa claro que tais acordos poderão ser propostos pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública.

Através do Acordo de Leniência as autoridades públicas conseguem ter acesso a documentos que comprovam a materialidade e a identificação dos demais envolvidos nos delitos, algo que dificilmente seria conseguido por meio de uma instrução pelas vias ordinárias.

2. Escorço histórico

Incorporado ao Direito brasileiro através da Lei nº 10.149 de 21 de dezembro de 2000 (proveniente da Medida Provisória nº 2055-4), o Acordo de Leniência poderia ser celebrado entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pessoas físicas ou jurídicas que tivessem sido autoras ou participado de crimes contra a ordem econômica.

Sua origem remonta ao direito estadunidense, com a divisão antitruste do seu departamento de justiça, na década de 70 (1978), e possui, como justificativa, o intento de ser um importante instrumento inibitório para a prática de infrações contra a ordem econômica, protegendo a liberdade de concorrência e a ordem econômica mundial, razão pela qual o Departamento de Justiça norte-americano publicou, em 1999, memorandos estabelecendo diretrizes acerca da propositura de ações de natureza penal contra as pessoas jurídicas, e, dentre os fatores levados em consideração, está a comunicação da conduta ilícita às autoridades, ocorrida de forma voluntária e célere, além da efetiva cooperação na investigação (AYRES; MAEDA, 2015, p. 241).

No plano internacional o instituto da leniência tem sido amplamente utilizado, principalmente após a década de 1970. Já no Brasil ganha vigor em 2000, a partir da Lei nº 10.149/2000, com aplicabilidade nas infrações de caráter econômico e concorrencial (PETRELLUZZI; JUNIOR RIZEK, 2014), alterando a lei de Defesa à Concorrência (nº 8.884/94), posteriormente revogada pela Lei nº 12.529/2011.

Em 2002, o Brasil deu um importante passo ao ratificar a Convenção Interamericana contra a Corrupção, pelo Decreto nº 4.410/2002 e, pouco depois, em 2006, ao se filiar à Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (com conteúdo incorporado pelo Decreto nº 5.567/2006), com temas que demonstraram maior comprometimento do Brasil, no cenário internacional, na busca por adoção de medidas mais duras para sanção de pessoas jurídicas que praticam atos lesivos, de maneira a se adequar a outros países neste sentido.²

Praticamente no “apagar das luzes”, em 18 de dezembro de 2015, foi publicada a Medida Provisória nº 703, alterando a Lei nº 12.846 de 2013, especificamente no que se refere ao Acordo de Leniência, partindo do pressuposto de que uma sanção não seria a única maneira de atender o interesse público, principalmente frente ao princípio da função social da empresa, além da concepção de que uma solução consensual é capaz de atender o clamor social de forma mais célere e eficaz do que a litigiosa.

As normas da MP nº 703/2015 buscavam facilitar o Acordo de Leniência, possibilitando que a empresa infratora continuasse suas atividades em uma nova concepção, basicamente utilitarista, por meio da qual o infrator repara os danos causados, colabora com as investigações e, em contrapartida, consegue uma redução ou, até mesmo, a extinção das penalidades administrativas que, a ele, poderiam ser atribuídas. E dentre as penalidades destacamos: a priorização da empresa que primeiro assinasse o Acordo de Leniência; a exigência da empresa acordante à manifestação expressa de sua participação no ilícito (admitindo, assim, sua culpa); a possibilidade de isenção das sanções que restringiam o direito da empresa de participar das licitações e de celebrar contratos com a Administração Pública, por falta de idoneidade em decorrência da infração praticada (apesar da colaboração na investigação); a possibilidade de que o Acordo de Leniência, firmado, impedisse a propositura ou, então, o prosseguimento de ações cíveis (sem falar nas previstas no art. 19 da Lei Anticorrupção e na Lei nº 8.429/92), além de impedir a incidência das sanções previstas na Lei nº 12.529/2011, que pune as infrações contra a ordem econômica e, ainda, a revogação do §1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, que

² Artigo 26 - Responsabilidade das pessoas jurídicas: 1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

possibilitava a transação nas demais espécies de improbidade administrativa, além das previstas no §4º do artigo 35 da Lei nº 13.140 de 2015.

Em parecer publicado no dia 27 de fevereiro de 2016, na *Revista dos Tribunais*, Ives Gandra explicou que a MP nº 703/2015 trouxe uma flexibilização do poder punitivo, que passou a dar maior relevância ao interesse público e exemplificou com a experiência que envolveu a multinacional Siemens, que, ao invés de ser condenada ao pagamento de pesadas sanções (que poderiam levar ao encerramento de suas atividades e a consequente perda de milhares de empregos), auxiliou as autoridades americanas e alemãs na investigação e apuração dos desvios nos diversos países envolvidos e se comprometeu a estabelecer uma melhoria na governança corporativa, sem a necessidade de interromper suas atividades. Neste sentido, o autor entende que a MP trouxe a necessária segurança jurídica para os efeitos gerados pela celebração dos acordos de leniência, e considerou que a função social da empresa transcende a importância de seus detentores, merecendo tratamento especial por parte do Estado e seguindo o raciocínio apresentado.

Ato contínuo afirmou, o autor supracitado, que a participação de todas as autoridades responsáveis pela apuração e defesa do interesse público (Advocacia-Geral da União, o Ministério Público, os órgãos fiscalizadores, Tribunais de Contas, etc.) auxiliam no fortalecimento do programa, posto que reforçam o princípio da segurança jurídica, um dos cinco princípios basilares da Constituição Federal. E complementou, afirmando que não há que se falar em incompatibilidades de legislações a respeito, se as autoridades acusatórias concordarem em abranger, nos acordos de leniência, mecanismos legais próprios da legislação de delação premiada, ampliando, assim, o alcance desses acordos bem como seus efeitos. Em maio de 2016, contudo, a MP nº 703 perdeu sua vigência.

Pouco mais à frente, em novembro do mesmo ano, uma força-tarefa liderada pelo Ministério Público Federal, na investigação da Operação Lava Jato, confirmou a celebração do maior acordo até então firmado: o Acordo de Leniência com a empreiteira Odebrecht, que se comprometeu a pagar uma multa de R\$ 8,5 bilhões de reais para a suspensão das ações que a envolvem, bem como uma das empresas de seu grupo: a Braskem. No mês subsequente, outro grande acordo, agora entre o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Rolls-Royce, com o compromisso de confissão dos ilícitos, colaboração com as investigações e ressarcimento dos prejuízos ao erário, obtendo, em contrapartida, a permissão para continuar a participar de licitações e a firmar contratos com o poder público.

Em 21 de maio de 2018, a CGU publicou a Instrução Normativa nº 002/2018 aprovando a metodologia de cálculo da multa administrativa, disposta na Lei Anticorrupção Brasileira e aplicada pelo órgão de controle, nos acordos firmados, com vistas a uniformizar os procedimentos seguidos pelas comissões de negociação (formadas por membros da AGU e CGU) e, ainda, de dar maior transparência ao método utilizado para a aplicação das multas por atos ilícitos, conforme critérios previstos no Decreto nº 8.420 de 2015.

3. As influências da *Teoria dos Jogos* e do *Dilema do prisioneiro*

O Programa de Leniência, como vimos, não se trata de inovação trazida pela Lei Anticorrupção, posto que já era utilizado há tempos. Sua utilização, contudo, se restringia à proteção ao mercado econômico, de maneira que a novidade trazida pela Lei Anticorrupção reside na finalidade do uso do programa de leniência, voltado, agora, para o combate à corrupção, utilizando a clássica “teoria dos jogos” e o “dilema do prisioneiro”, que consiste em explorar a desconfiança natural entre os membros que praticam determinado ilícito, despertando a instabilidade inerente entre eles.

A teoria dos jogos, notória entre as décadas de 1940 e 1950, estuda situações estratégicas por meio das quais jogadores tomam as devidas decisões a fim de melhorar sua tática de jogo, enquanto que o chamado “dilema do prisioneiro” se trata de um dos exemplos da aplicação desta teoria, por meio da qual se comprova que, pra obter vantagens pra si e melhorar a sua situação, os indivíduos são capazes de delatar seus companheiros (MARTINEZ, 2014). Algo

como um “estado de necessidade” adaptado, já que existiriam outras opções disponíveis, ao menos em tese.

Importante salientar que a instabilidade gerada pela possibilidade de Acordo de Leniência, dentro da organização, é potencializada por uma regra conhecida como *first serve, first come*, ou seja, só é beneficiado com o Acordo de Leniência o que “primeiro delatar”, razão pela qual o programa gera uma espécie de corrida pelo primeiro acordo, a fim de proporcionar uma “mudança de lado” por parte do infrator.

4. Acordo de Leniência e Delação Premiada – Distinções

Apesar de consistirem, ambos, em acordos estabelecidos entre infratores legais e os órgãos responsáveis pela investigação, onde os investigados se comprometem em auxiliar na investigação dos atos em que tiveram a participação, em troca de benefícios concedidos, não se trata do mesmo instituto e a principal diferença entre eles reside na sua concessão, ou seja, enquanto o Acordo de Leniência é firmado por órgãos administrativos do Poder Executivo (CADE, SDE), a delação premiada é celebrada pelo Poder Judiciário, em parceria com o Ministério Público.

A delação premiada existe no âmbito criminal e beneficia, especificamente, a pessoa física, diferentemente do que ocorre no Acordo de Leniência, em que o beneficiado é a pessoa jurídica no âmbito administrativo.

Há quem entenda se tratar de uma “espécie de delação premiada” (MARTINEZ, 2014, p. 91), ou seja, uma hipótese em que é oferecida a leniência ou condescendência, diante da colaboração do infrator com relação à apuração da infração em questão.

De qualquer modo, há uma grande semelhança entre o Acordo de Leniência (previsto no Direito Administrativo) e a Colaboração ou Delação Premiada (prevista no Direito Penal), posto que ambos buscam aumentar a eficiência das investigações dos ilícitos que, em decorrência de sua complexidade, dificilmente seriam desvendados pelo poder público sem o devido auxílio.

Conforme disposto no artigo 16, §1º da Lei anticorrupção brasileira, os requisitos que precisam ser observados, de maneira cumulativa, para a celebração de um Acordo de Leniência consistem no fato de que a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; deve, ainda, cessar completamente seu envolvimento na infração investigada, a partir da data de propositura do acordo e, por fim, deve admitir a sua participação no ato ilícito, cooperando de maneira plena e permanente com as investigações e o processo administrativo, além de comparecer, sob suas expensas e sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até o seu encerramento.

Ou seja, para fechar um Acordo de Leniência é necessário que a pessoa jurídica, de maneira consciente e voluntária, tome a iniciativa perante a administração pública, assumindo a responsabilidade por seus atos e colocando, desde então, um ponto final em tais práticas.

No que concerne aos benefícios concedidos, englobam redução de multas e isenções com relação às sanções de publicação da sentença e de proibição de contratação com a Administração Pública, dependendo de cada caso concreto.

A legislação brasileira ainda prevê que os efeitos do Acordo de Leniência devem ser estendidos às pessoas jurídicas que compõem o mesmo grupo econômico e que, em virtude disso, firmaram o acordo em conjunto.

Importante salientar que a reparação do dano causado à Administração Pública se mantém de maneira integral.

O Programa de Leniência na Lei Anticorrupção brasileira

A Lei Anticorrupção brasileira surgiu mediante inspiração no FCPA (*Foreign Corruption Practice Act*) dos Estados Unidos e o BA (*Bribery Act*) da Grã-Bretanha, geradas como resultado

da Cooperação Internacional diante das práticas corruptas que sofreram um considerável aumento por volta da década de 1990, e culminaram com diversos instrumentos de combate internacionais, tais como a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996 – Convenção da OEA; a Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997; a Convenção Penal e a Convenção Civil, ambas do Conselho Europeu, contra a Corrupção, de 1999 e a Convenção da ONU contra a corrupção, de 2003. Instrumentos estes que, apesar das peculiaridades, refletem a preocupação mundial a respeito da necessidade de repressão a atos de corrupção. O FCPA nos EUA, por exemplo, foi promulgado em 1977 com o escopo de criminalizar a prática de suborno realizada pelas companhias norte-americanas a funcionários públicos estrangeiros e continua sendo, hoje, um importante marco na luta contra a corrupção mundial.

A *Bribery Act* inglesa, por sua vez, surgiu em 2010 e tem sido considerada a legislação mais severa do mundo em matéria de combate à corrupção.

É importante reiterar que a legislação brasileira concede à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência exclusiva (no Poder Executivo Federal) para a celebração de acordos de leniência com empresas que estejam sendo investigadas por prática de atos lesivos contra a Administração Pública (art. 16, §10 da Lei nº 12.846/13) e traz, em seu bojo, sanções de natureza administrativa (multas e publicação da sentença condenatória) e civil (dependentes de ação civil pública) para os que praticarem atos de corrupção previstos em seu artigo 5º.

Todavia, o regime de leniência no direito brasileiro possui, ainda, alguns problemas a serem considerados, posto que não existe uma definição clara do papel da pessoa física e não existe qualquer previsão de benefícios mínimos para o colaborador e não há menção de benefícios penais (sequer há distinção entre os benefícios – se prévio ou concomitante). Com relação à multa, observa-se que o legislador não definiu o limite mínimo de redução da multa, apenas o máximo. A proposta do Acordo de Leniência, então, poderia não reduzir em nada o valor da referida penalidade, ou algo próximo disso, de maneira a tornar o acordo pouco atrativo (HEINEN, 2015).

Em 11 de julho de 2017, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) anunciou um Acordo de Leniência com a UTC Engenharia – o segundo celebrado em consonância com o disposto na Lei Anticorrupção Brasileira (nº 12.846/13) e o único vigente no Brasil que foi firmado por um órgão de controle interno (VERISSÍMO, 2017).

Algumas críticas ainda são apontadas no que concerne ao acordo previsto na lei, tais como o fato de que a repressão a ilícitos relacionados à corrupção é regida não apenas pela Lei Anticorrupção, como, ainda, pela Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e outras e, além disso, é aplicada por uma multiplicidade de órgãos, tais como CGU, Ministérios Públicos, AGU, Tribunais de Contas etc. Isso gera uma insegurança, segundo os críticos, para as empresas, com relação ao cumprimento efetivo de tais acordos. Fatos que acabam por restringir os acordos celebrados a situações em que as empresas envolvidas possuem um grau elevado de certeza de sua punição. Cita-se, como exemplo, o fato de que a maioria dos acordos celebrados têm se dado perante o Ministério Público Federal, individualmente, na esfera criminal dos executivos das companhias celebrantes.

O papel do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União

A Lei Anticorrupção expressa que a competência para celebrar acordos de leniência, conforme já explanado, pertence à CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal (art. 16, §10º), no entanto, em casos como os da Lava Jato, por exemplo, em que o agente corrompido é o próprio governo federal, tudo se torna uma grande confusão, e esse é apenas um dos motivos pelos quais muitos defendem a competência do Ministério Público para a celebração dessa

espécie de acordo, sem falar da autonomia e da independência deste órgão, bem como de suas prerrogativas de investigação.

A questão é que, apesar da Lei Anticorrupção não vislumbrar a competência do Ministério Público (inclusive o Ministério Público de Contas) e do TCU, tal competência encontra guarida no texto legal da própria Carta Magna (artigos 129 e 70 respectivamente) e, além disso, rezam as regras de hermenêutica que o silêncio da lei ordinária (no caso da Lei nº 12.846/2013) não autoriza uma interpretação restritiva, de maneira a afastar a competência do Ministério Público para a celebração desses acordos, no âmbito judicial e, tampouco, do MP de Contas e do Tribunal de Contas da União, na seara administrativa.

E aqui cabe, inclusive, uma importante observação, posto que os acordos de leniência, pactuados pelo Ministério Público, possuem garantia de imunidade de suas cláusulas, com relação a uma apreciação administrativa por parte do Tribunal de Contas da União, por se tratarem da expressão da atividade-fim do Ministério Público, de tal maneira que só poderão ser apreciados via judicial, o que não ocorre com os acordos celebrados pela CGU, que possuem natureza administrativa e, como tais, estão total e integralmente sujeitos à análise e ao controle do Tribunal de Contas da União.

O ideal, porém, são acordos que possam produzir amplos efeitos, reabilitando totalmente a empresa leniente, mantendo sua capacidade econômica, de livre concorrência e sua saúde financeira (ao menos até certo ponto). Para tanto se faz uma atuação conjunta e colaborativa, mediante a cooperação plena e permanente entre os órgãos responsáveis pela investigação.

Muitas são as divergências e discordâncias a esse respeito, todavia, um núcleo inegociável deve ser reconhecido no que concerne aos acordos de leniência: o dever de reparação do dano causado, o dever de colaborar com as investigações, o dever de cessar de imediato com as condutas ilícitas e, por fim, a reabilitação da empresa para exercer a sua função social de maneira íntegra, gerando empregos e riqueza.

Não é demais, aqui, salientar que a aprovação, por parte do Tribunal de Contas da União, das etapas do Acordo de Leniência, constitui etapa crucial e necessária para a eficácia dos demais atos a serem praticados, conforme determina o art. 3º da Instrução Normativa nº 74/2015, sem falar no Acórdão nº 824/2015 (BRASIL, 2015).

Importa ressaltar, também, que a Instrução Normativa nº 83/2018 (que revogou a IN supramencionada) ratifica o reconhecimento da competência do TCU para fiscalização desses acordos, apesar de não se tratar de um posicionamento pacífico, razão pela qual a novel Instrução Normativa expressa que as autoridades que celebrarem Acordos de Leniência devem informar ao Tribunal de Contas da União acerca da instauração de procedimento administrativo para a celebração do acordo, bem como para a reparação do dano que, ao nosso entendimento, deverá ter sua apuração suspensa, aguardando o cumprimento integral da avença.

Entendimentos divergentes defendem a ideia de que não cabe a fiscalização dos Tribunais de Contas nos acordos de leniência, por se tratar de contrato e não um ato jurídico administrativo, não sendo apto a gerar prejuízo ao erário posto não consistir em um fato gerador do dever de prestar contas. Aduzem, ainda, que o Tribunal de Contas não está apto a influenciar atos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e que a inclusão de mais um ator na celebração destes acordos poderia ser prejudicial, não só para a segurança jurídica, como para a previsibilidade do instituto (ATAHYDE, 2019, p. 255-258) e, por fim, defendem que caso o judiciário entenda ser obrigatória a participação do Tribunal de Contas, o mais acertado seria que este exercesse um controle *a posteriori* (não concomitante) e circunscrito à questão de danos ao erário.

Não compartilhamos do entendimento ora exposto, pois, consoante os ensinamentos de Benjamin Zymler e Sérgio Maia Alves (2018), inferimos que o controle a ser realizado, pelo

Tribunal de Contas, nos acordos de leniência, consiste em um controle formal, que respeita a discricionariedade da CGU e que não ingressa no mérito acerca da conveniência e/ou oportunidade da assinatura do documento pactuado e, como regra balizadora da atuação dessas Cortes de Contas, temos, de início, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2015) que, por maioria, entendeu que o juízo de homologação da avença não poderá rever ou se imiscuir nos termos do acordo celebrado entre as partes, de modo que o controle dos Tribunais de Contas encontra-se restrito aos aspectos da legalidade e regularidade, devendo, neste caso, certificar a efetiva colaboração da empresa que pleiteia o acordo, a presença dos requisitos legais (Art. 16, §1º da Lei nº 12.846/2013) e a ausência de eventual prejuízo das investigações em outras esferas de atuação.

De qualquer forma, o fornecimento de informações do TCU, relativos a débitos em apuração e que guardem conexão com fatos apresentados nos Acordos de Leniência, são poderosos instrumentos a fim de prover a CGU das informações necessárias para a análise e celebração dessa espécie de negociação.

O Acordo de Leniência nos governos federal e estadual

Conforme dados disponibilizados no site da CGU até julho de 2019 a Controladoria-Geral da União, em conjunto com a Advocacia-Geral da União (AGU), assinou nove acordos de leniência com empresas investigadas por práticas de atos lesivos (previstos na Lei nº 12.846/2013), como também por ilícitos administrativos previstos na lei de licitações (nº 8.666/93), sendo parte delas no âmbito da Operação Lava Jato, e os valores a serem ressarcidos se referem a pagamento de multa, dano e enriquecimento ilícito, de maneira que o retorno aos cofres públicos totalizou o valor de R\$ 11,15 bilhões.

A CGU está padronizando formulários para entrega de informações e fez o mesmo com relação ao cálculo de multas. O conhecimento acumulado e a prática têm gerado importantes avanços na efetivação de acordos, na prática.

Nosso modelo de combate à corrupção sofreu fortes influências de modelos repressivos com uma regulação minuciosa no que concerne à relação Estado/Empresa. Uma regulação que não é observada, em regra, nas vias de fato, de maneira que os agentes não possuem mais um parâmetro de comportamento a ser adotado. É preciso racionalizar a relação entre o Estado e a sociedade.

No âmbito estadual, consoante o disposto em lei, a competência para a realização de Acordo de Leniência pertence à CGE, ao Ministério Público e à Procuradoria-Geral do Estado, com relação à prática de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), bem como a ilícitos administrativos previstos na Lei de licitações e contratos (nº 8.666/1993).

Atualmente, 180 empresas respondem a processos administrativos na Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso, em virtude de infrações à Lei Anticorrupção e cuja principal frente de trabalho,³ hoje, consiste nos processos contra pessoas jurídicas. Como resultado desta atuação, nos últimos dois anos, cerca de R\$ 900 milhões (incluídos ressarcimentos e multas) foram devolvidos aos cofres públicos, por empresas envolvidas com atos de corrupção, através de celebração de acordos de leniência, em parceria com a Procuradoria-Geral do Estado e o Ministério Público Estadual.⁴

O Estado de Mato Grosso foi um dos primeiros a instituir, através da Lei nº 10.691 de 2018, um Programa de Integridade Pública, com a participação voluntária dos órgãos.

³ Fala proferida no Simpósio Gestão de Integridade e Compliance – realizado nos dias 02 e 03 de julho na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), pelo Controlador-geral do Estado, Emerson Hideki Hayashida.

⁴ *Ibidem*.

O Acordo de Leniência no mundo – breve análise comparativa

Praticamente todos os países com uma legislação que protege o direito de concorrência possuem um programa de leniência. Em Portugal esse programa se chama Programa de Clemência e na Itália é conhecido por *Programma di Clemenza*.

Nos EUA, onde tudo começou, o Acordo de Leniência sofreu transformações a partir de 1993, com relação aos requisitos necessários para a concessão do acordo, passando de um critério subjetivo, por meio do qual o Departamento de Justiça analisaria de maneira discricionária a concessão de benefícios, para um critério mais específico em que, preenchidos os requisitos do programa, se concedia automaticamente a anistia que, por sua vez, alcançaria todos os diretores, executivos e empregados que cooperassem com as investigações. Além disso, foi acrescentada a possibilidade de celebrar acordos de leniência referente a ilícitos outros, diversos dos que eram o objeto da investigação em curso, de maneira que a empresa poderia ser beneficiada caso apresentasse informações, não do ilícito investigado, mas de outra infração qualquer. Tais mudanças acarretaram um aumento considerável de acordos celebrados nos Estados Unidos e, entre 2002 e 2003, os números chegaram a uma média de três acordos por mês (GRIFFIN, 2003) e dos mais de 50 processos que investigavam cartéis internacionais, com atividades espalhadas por todos os continentes, mais da metade foi beneficiada por Acordo de Leniência (SPRATLING, 2004 *apud* RODAS, 2007).

Em 1996 foi a vez da União Europeia adotar o seu próprio programa de leniência (*Lenience Notice*) que, diversamente do formato apresentado pelo norte-americano, adotou uma metodologia de escalonamento de multas, de 50% até 100% de redução, dependendo do momento em que ocorre a colaboração e outros requisitos mais, como não contestar as alegações das quais for vítima, por exemplo (MOREIRA; PEÑALOZA, 2004). De tal maneira que a redução dessas multas ficava a cargo das autoridades europeias, conforme análise do caso concreto.

De 1996 a 2000 foram apreciados, pelas autoridades europeias, 16 casos de cartéis, com aplicação de multas que somaram 2,240 bilhões de euros, no entanto, o resultado não foi visto como satisfatório por parte dos europeus e, devido a isso, em 2002 foi realizada uma revisão do programa, seguindo as diretrizes do programa norte-americano, em busca de diminuir a discricionariedade na redução das multas, aumentando a transparência e a possibilidade de a empresa alcançar uma imunidade plena (SALOMI, 2012). Após essa revisão, a primeira empresa a delatar formação de cartel, quando as autoridades não tivessem acesso a provas suficientes para a punição, receberia total imunidade. Tais alterações tornaram o programa de leniência europeu um pouco mais atraente, tendo em vista que nos seis primeiros anos do programa (antes das alterações) foram apresentados à Comissão 80 propostas de acordo, enquanto entre 2002 e 2006, 167 programas foram apresentados, sendo 87 requisições de imunidade plena e 80 de redução de multa (RODAS, 2007, p. 25).

A título de exemplificação, citamos o acordo firmado com a francesa AVENTIS S/A que, após relatar sua participação no cartel de vitaminas A e E, entre os anos de 1986 e 1999, evitou sua condenação ao pagamento de multas elevadas, enquanto as demais participantes do cartel pagaram multas de 850 milhões de euros.

A Comissão Europeia não possui, contudo, jurisdição com relação às pessoas, no sentido de aplicar-lhes multas ou sanções privativas de liberdade, ficando, estas, a cargo de seus próprios países e essa característica, somada ao fato de que a empresa beneficiada no acordo assume a obrigação de restituir uma soma em dinheiro àqueles que foram prejudicados com a prática ilícita, constituem um fato diferenciador do programa adotado pela União Europeia com relação ao programa norte-americano.

Na Inglaterra, no norte da Irlanda e no País de Gales, os processos são conduzidos, geralmente, pelo *Serious Fraud Office* (Escritório de Fraudes Graves), no entanto, o *Office of Fair*

Trading (Escritório de Comércio Justo) também possui competência para processar e consentir ajuizamento de ações privadas, enquanto que, na Escócia, a competência é do *Lord Advocate* (Senhor Advogado) e a jurisdição dependerá do que se concluir das discussões entre o Escritório do Comércio Justo, o Escritório de Fraudes Graves e o escritório do Senhor Advogado.

As imunidades são classificadas em tipos: A (para o que se candidatar à leniência e for o primeiro a delatar); B (para o primeiro a se candidatar à leniência mas em casos em que já exista uma investigação) e C (para os que, mesmo não sendo os primeiros a se candidatar, tenham informações importantes a respeito da prática ilícita que está sendo investigada. Neste sentido, a motivação para a participação se dá no sentido de que seja o primeiro a querer participar ou, então, caso não seja o primeiro, que apresente provas robustas e de grande relevância para desvendar o esquema de corrupção armado.

Criado em 2001, o programa de leniência francês já era previsto expressamente no Código Comercial, mas veio a ser regulamentado apenas em março de 2009, concedendo anistia total ou redução de sanções pecuniárias, com a condição de que a prática a ser delatada seja inédita para a *Autorité de la concurrence*, ou a redução de até 50% do valor das multas caso a prática já seja conhecida, considerando, como requisitos, a ordem cronológica de qualificação para o programa, o momento em que as provas foram apresentadas e o alcance destas provas sobre os demais participantes do ilícito.

O programa francês, contudo, não garante imunidade penal, todavia, a autoridade da concorrência (caso considere que os fatos justificam o acordo) pode passar o caso para o escritório da promotoria francesa, desde que o indivíduo tenha atuado de maneira pessoal e decisiva na criação, organização ou execução das práticas tipificadas em lei de maneira a justificar a leniência como um dos motivos legítimos para impedir que seja conduzido, ao promotor, um caso no qual indivíduos, ligados à empresa beneficiada pela leniência, estejam sujeitos à responsabilização criminal pela prática de ilícitos.

No Canadá, os acordos de leniência oferecem imunidade criminal ao agente econômico, seja ele pessoa física ou jurídica, desde que colabore com a autoridade, contudo, não se fala em isenções quanto às sanções civis. Aquele que assina um Acordo de Leniência possui, ainda, o compromisso de que o *Competition Bureau* (órgão responsável pelos acordos) não usará as informações e provas obtidas, em decorrência do acordo, contra ele, salvo quando o mesmo descumprir o acordo pactuado, casos em que poderá, inclusive, ser recomendada, de ofício, a revogação da imunidade concedida.

Na Austrália é adotado um procedimento de distribuição de senhas, que determina qual integrante do acordo terá prioridade de inclusão, restando, aos demais, a opção por cooperar com o processo de investigação (administrativa ou judicial) a fim de conseguirem sanções mais leves, além do fato de que, se o delator que obteve prioridade não preencher as condições necessárias, ou perder sua imunidade, a próxima senha é chamada para concessão dos benefícios almejados e a imunidade concedida ao acordante, no início, é condicionada ao cumprimento de determinadas condições (impostas pela Comissão de investigação). A imunidade total só é concedida no final de todo o processo, podendo, ainda, ser revogada se comprovado que o leniente quebrou alguma das regras do acordo. Além disso, o Acordo de Leniência da Austrália prevê que, em se tratando, o leniente, de Pessoa Jurídica, todos os seus diretores, executivos e funcionários (ainda que já tenham se desligado da empresa) estarão aptos a receber imunidade de forma idêntica à da empresa candidata, desde que admitam seu envolvimento e cooperem com as investigações. O mesmo se diz com relação à imunidade penal.

Para os que não conseguem ser incluídos na política de leniência, alguns benefícios são concedidos, com base na discricionariedade de imunização, caso decidam cooperar nas investigações.

Tendo início em 2006, o programa de leniência mexicano era considerado uma espécie de acréscimo à Lei Federal sobre Competição Econômica relativa a cartéis e, antes da introdução do programa, a redução das penas era aplicada, nos casos de cooperação, de forma discricionária pela Comissão Federal para a Competição Econômica. Na versão mexicana, o acordo também significa imunidade total ou parcial de sanções administrativas e criminais e trabalha com o sistema de senhas, que definem a ordem cronológica para a celebração dos acordos, sendo que o que recebe a segunda senha pode obter reduções de até 50%.

Considerações finais

Destarte, não é demais reiterar que o instituto Acordo de Leniência é um instrumento de relevante interesse social já que, mediante e em decorrência dele, a empresa infratora assume o compromisso de reparação financeira do dano causado à ordem pública, além de se comprometer em fazer uso de mecanismos internos de integridade, bem como da aplicação efetiva de um código de ética e conduta.

Algumas críticas perpetradas aos programas de leniência se devem ao fato de que a dinâmica atual não confere, aos signatários do acordo, segurança suficiente, tendo em vista que, no caso brasileiro, ainda não se consegue abarcar todos os órgãos competentes para a apuração dos ilícitos praticados. Além disso, a legislação brasileira (de modo diverso do que se deu em outros países) excluiu do Acordo de Leniência a possibilidade de negociação, a respeito da sanção penal, das pessoas físicas envolvidas, o que pode gerar conflitos entre a empresa e seus gestores, prejudicando a eficácia da avença.

Não se pode olvidar que o Acordo de Leniência consiste em um importante instrumento inserido pelo legislador no combate à corrupção. Não existem dúvidas, também, com relação a sua eficácia na dissolução de crimes complexos. Nessa senda, é preciso analisar a questão da corrupção sem desconsiderar seu impacto socioeconômico e, sob essa ótica, comprovadamente, não é de bom alvitre agir de maneira a obstaculizar a continuidade das atividades econômicas dos setores empresariais envolvidos, de modo a criar empecilhos para sua manutenção, ato que acarreta sérios prejuízos à economia do país e vai de encontro com o princípio da manutenção da empresa, que, por sua vez, decorre do princípio da função social da empresa.

Mitigar os danos e prejuízos causados pela corrupção é necessidade urgente, premente, uma tendência capitalista, mas que deve ser implementada com acuidade e responsabilidade. Não podemos adotar um combate desenfreado, sem pensar nas consequências de curto e de longo prazo. É preciso resguardar a ordem jurídica.

No que concerne à participação dos Tribunais e Ministério Público de Contas, compartilhamos do entendimento de que se trata de questão necessária e primordial para a efetividade destes instrumentos, cabendo ao TCU a fiscalização da regularidade e da legalidade dos mesmos, ou seja, a função do Tribunal de Contas nessa espécie de acordo consistiria no monitoramento dos mesmos, a fim de acompanhar o cumprimento da avença, garantindo, deste modo, maior efetividade. O MPC deve participar necessariamente da assinatura do acordo.

Esse diálogo entre os órgãos de controle possibilitará maior eficácia dos Acordos de leniência, observando um equilíbrio maior entre os benefícios concedidos e obtidos, favorecendo, dessa forma, toda a sociedade.

Assim sendo, o Acordo de Leniência, apesar das inúmeras críticas sofridas no campo da ética, consiste em um poderoso instrumento que deve ser utilizado a partir de uma rede cooperativa, formada pelos órgãos competentes em nome da eficácia, congregando, portanto, órgãos do controle interno, procuradorias, ministério Público Comum e Especial de Contas, Poder Judiciário e Tribunais e Ministério Público de Contas.

Abstract: Considered an important tool in the fight against corruption, the leniency agreement, in accordance with Brazilian law, has been facing a series of criticisms that consider it immoral and unethical, based on the premise that the ends do not justify the means. However, its results have been relevantly positive and its effectiveness had not been greater due to legal security issues, which we will analyze in the present study, also, that it intends

to point out ways to make it an even more efficient instrument in the fight against corruption, taking as its major premise, to safeguard the public interest, in the construction of a society based on the values of justice.

Keywords: Agreement. Corruption. Leniency. Public Ministry. Court of Accounts.

Referências

- ANTONIK, Luis Roberto. *Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- ATAHYDE, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- AYRES, Carlos Henrique da Silva.; MAEDA, Bruno Carneiro. O Acordo de Leniência como ferramenta de combate à corrupção. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R. P. (Org.). *Lei Anticorrupção*. Salvador: JusPodivm, 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 824/2015 – TCU – Plenário 1. *Processo nº TC 003.166/2015-5*. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 2015.
- BRASIL. *Guia Prático do CADE*. São Paulo: CIEE, 2007. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/documentos-da-antiga-lei/guia_cade_3d_100108.pdf/view>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- COELHO, Gabriela; POMPEU, Ana. Leniência é ferramenta eficiente para recuperar dinheiro desviado, diz futuro AGU. *Consultor Jurídico*, 27.11.2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-27/preciso-concessoes-acordos-leniencia-futuro-agu>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- GRIFFIN, James M. A summary overview of the antitrust division's criminal enforcement program. The modern leniency program after ten years. *The United States Department of Justice*. 12.08.2003. Disponível em <<https://www.justice.gov/atr/speech/modern-leniency-program-after-ten-years-summary-overview-antitrust-divisions-criminal>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- HAYASHIDA, Emerson Hideki. Discurso. *Simpósio Gestão de Integridade e Compliance*. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) de 2 a 3 de julho de 2019.
- HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- MARTINEZ, Ana Paula. Desafio do Acordo de Leniência da Lei nº 12.846/2013. *Revista do Advogado*, n. 125, dez. 2014. Disponível em: <http://www.levysaloma.com.br/files/publicacao/anexo/20141211162755_desafios-do-acordo-de-leniencia-da-lei-no-12846-2013-revista-do-advogado-amp.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Acordos de Leniência – evolução do instituto na legislação brasileira – abrangência, legalidade e atualidade da Med. Prov. 703/2015 – Parecer. *Revista dos Tribunais*, v. 967, 2016.
- MOREIRA, Eduardo Athayde de Souza; PEÑALOZA, Rodrigo. Programas de leniência, corrupção e o papel da Corregedoria da autoridade antitruste. Brasília: *Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília*, 2004. Disponível em <https://www.academia.edu/20849513/PROGRAMAS_DE_LENIA%3%8ANCIA_CORRUP%3%87%3%830_E_O_PAPEL_DA_CORREGEDORIA_DA_AUTORIDADE_ANTITRUSTE?auto=download>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- PETRELLUZZI, Marco Vinício; JUNIOR RIZEK, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo, Saraiva, 2014.
- RODAS, João Grandino. Acordos de Leniência em direito concorrencial: práticas e recomendações. *Revista dos Tribunais*, n. 862, v. 96, p. 22-33, ago. 2007.
- SALOMI, Maíra Beauchamp. *O Acordo de Leniência e seus reflexos penais* (Dissertação). Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- VERÍSSIMO, Marcos Paulo. O Atual cenário do Acordo de Leniência em casos de corrupção. *Inteligência Jurídica*. 19.07.2017. Disponível em ><https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/compliance-e-integridade-ij/o-atual-cenario-do-acordo-de-leniencia-em-casos-de-corrupcao>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- ZYMLER, Benjamim; ALVES, Francisco Sérgio Maia. Acordos de Leniência e o papel do TCU. *Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, ano 20, n. 107, jan.-fev. 2018.

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

MACIEL, Moises. O Acordo de Leniência no combate à corrupção. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 11-22, jul./dez. 2019.

Ressignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsabilidade para a democracia representativa

Milene Dias da Cunha

Conselheira Substituta no TCE/PA. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (2019), especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pelo Complexo Jurídico Damásio de Jesus (2015), especialista em Gestão de Pessoas e Marketing pelo Centro Universitário de Patos de Minas (2004) e graduada em Administração pela Centro Universitário de Patos de Minas/Universidade Estado de Minas Gerais (2002). Diretora da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) (2018 – atual). Docente, autora de artigos e conferencista na área de controle externo e políticas públicas.

RESUMO: Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, ao subsidiar o julgamento político do Chefe do Poder Executivo, oferecem um retrato da gestão e do desempenho da governança e, nesse sentido, suas informações são importantes para aproximar a comunicação entre os atores políticos e a sociedade, bem como para avaliar a responsabilidade de governo no que tange às propostas de governo registradas na justiça eleitoral durante o período de campanha e os programas e políticas públicas implementadas pelo governo eleito. Ao funcionar como um instrumento contramajoritário de avaliação do desempenho do governo, a atuação dos Tribunais de Contas assume relevância técnica para a qualidade da democracia, traduzida no sentido de exigência de maior responsividade dos agentes e de uma maior institucionalização da *accountability*. O termo responsividade foi usado no sentido do comportamento voltado a dar resposta, de solucionar, de tomar a responsabilidade para si, de recepcionar questões e demandas econômicas-sociais no intuito de respondê-las. O objetivo do presente artigo é observar a atuação dos Tribunais de Contas e sua contribuição para a efetividade

da governança do Poder Executivo, tendo como substrato de análise o índice de atendimento das recomendações e determinações constantes de 10 pareceres prévios, buscando dar um novo significado à finalidade do parecer prévio, como instrumento de informação do desempenho de governo.

PALAVRAS-CHAVE: Parecer prévio. Responsividade. Controle externo. Tribunal de contas. Democracia representativa.

SUMÁRIO: Introdução – Democracia e controle – Tribunais de Contas: reflexos da análise das contas de governo na *accountability* democrática – Pareceres prévios dos Tribunais de Contas: rumando a maior efetividade – Sistematização da metodologia e do monitoramento do parecer prévio: resignificando sua finalidade para uma maior efetividade do instrumento – O parecer prévio como contrapeso ao julgamento político e instrumento de avaliação da qualidade da democracia representativa – Considerações finais – Referências.

Introdução

Desde Tomas Hobbes e Jean Jaques-Rousseau, a expectativa em relação aos governantes e como fazer prevalecer os interesses do povo nas ações de seus representantes são questões que inquietam a história da democracia. A legitimidade eleitoral está enfraquecida e alcança contornos próprios na era moderna, impulsionada pelo fluxo exponencial da informação e que clama pela inclusão da voz do povo como aspiração democrática. Além disso, exigem-se políticas públicas, transparência dos governantes e controle das suas ações. A legitimidade democrática conquistada pelo modelo clássico de representação política já não se mostra mais suficiente. Como assegurar que as ações dos governantes estejam pautadas no contrato firmado nas leis e, mais do que isso, estejam efetivamente produzindo os resultados assecuratórios da liberdade, da justiça, da solidariedade, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento nacional e do bem-estar de todos os cidadãos, conforme dispõe o art. 3º da Carta Política brasileira?

A resposta a esse questionamento implica necessariamente uma análise sobre os mecanismos e instrumentos de controle instituídos e aplicados. E a urgência a essa resposta é ainda mais latente diante da crescente insatisfação política, que está diretamente relacionada com a crescente erosão da confiança dos cidadãos em relação aos políticos e às instituições, o que representa uma quebra do sentimento da confiança representativa, aliado à ineficiência das instituições estatais de *accountability*. Guilherme O'Donnell (1998) já alertava, sob uma

perspectiva crítica, para o descumprimento das promessas de campanha dos candidatos a cargos representativos, que, ao assumirem, fazem justamente o oposto do que prometeram. Os sentimentos que emergem da sociedade nesse início do século XXI trazem a percepção de muitos representados que não se sentem representados e de um povo soberano que não se sente soberano. A desconfiança política, o déficit democrático e a falta de representatividade provocam um discurso de crise cada vez mais denso nos debates teóricos.

A democracia pressupõe a participação política em condições de igualdade entre todos os cidadãos elegíveis, para que, diretamente ou por meio de representantes eleitos, os cidadãos tenham condições de, por meio do sufrágio universal, se manifestar sobre as propostas de governo, a criação de leis e o desenvolvimento de um país, abrangendo as condições sociais, econômicas e culturais que permitem o exercício livre e igual da *autodeterminação política*. Entretanto, nas palavras de Rosanvallon (2015), na visão dos cidadãos, a falta de democracia revela-se na adoção de decisões pelo governo sem ouvir de fato e considerar os reais interesses da sociedade, na falta de responsabilização dos dirigentes, na permanência de um mundo político fechado em si mesmo e que não presta contas suficientemente de suas ações, e ainda na opacidade do funcionamento administrativo.

Por tal razão, clama-se para que seja assegurado maior responsividade do governante com os compromissos assumidos e maior exigência pela efetividade da *accountability*: um pensar e agir voltado para a prestação de contas das ações estatais, a partir da aferição da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Essas devem ser questões consideradas prioritárias pelo controle externo, de modo a avaliar a atuação estatal e oferecer à sociedade informação sobre o desempenho dos governantes, ampliando a transparência e reduzindo as oportunidades de desvios da conduta dos governantes, de modo a contribuir para aumentar a qualidade da democracia.

Nesse sentido, este artigo busca avaliar o alcance dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governo do Chefe do Poder Executivo e, mais do que isso, busca propor um novo viés de análise de modo que possam ser um instrumento contramajoritário de informação e avaliação do desempenho do governo e, por consequência, contribuir para aferir a legitimidade da representação.

Democracia e controle

No decorrer do século passado, a democracia e o liberalismo acabam se firmando como a melhor alternativa de governo na maioria dos países ocidentais. Devido à diversidade de experiências que os governos liberais-democráticos passaram a estabelecer, a democracia moderna passa a ser analisada a partir das engenharias institucionais estabelecidas em cada sociedade particular.

Schumpeter (1984), em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, originalmente publicado em 1942, procura demonstrar que a democracia não é um fim em si mesma, mas apenas um método de seleção de líderes em competição pelo voto do povo. Ele acreditava que o chamado governo do povo é uma ficção: o que existe, na verdade, é o governo aprovado pela maioria, o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir e, afirmava que a simples existência de mais de um partido nos regimes democráticos atesta a divergência de interesses. Portanto, conclui que podem existir “governos para o povo, mas não podem existir governos pelo povo nas sociedades numerosas e complexas como as modernas sociedades industriais” (SCHUMPETER, 1984, p. 308), principalmente porque os cidadãos não sabem precisamente o que desejam e a maioria dos cidadãos comuns não está capacitado a participar da política, o que leva a classe política a formar, condicionar e manipular a vontade do eleitor, por meio de técnicas de publicidade e do controle dos meios de comunicação.

Ainda que a teoria de Schumpeter (1984) demonstre bem o funcionamento prático da democracia, no que diz respeito ao caráter competitivo do método democrático, ela ignora a dimensão ética e participativa da democracia. Anthony Downs (1999), em seu livro *Uma teoria econômica da democracia*, publicado em 1957, aborda a pressuposição da racionalidade dos agentes políticos, argumentando que a incerteza não impede a racionalidade, pois ainda que não se possa saber precisamente o que os eleitores e os eleitos irão decidir, a informação reduz a incerteza gerada pelas percepções diferenciadas dos eleitores sobre quais políticas podem melhorar o seu bem-estar. Por isso cabe aos grupos no poder informar os cidadãos sobre as melhores políticas capazes de gerar a eficiência na alocação de recursos públicos. De igual modo, os governantes têm incerteza em relação às preferências dos cidadãos e necessita de intermediários para oferecer a melhor alternativa de alocação de recursos, com o melhor ganho eleitoral possível. Esses intermediários são os grupos de interesse, as agências da administração pública, mídia, os órgãos de controle etc. Todos fornecem informação e possuem certa influência na definição das políticas.

Nessa esteira, não podemos perder de vista que o sistema político das sociedades industriais modernas é caracterizado por uma forte descentralização dos recursos do poder e no seio do qual as decisões essenciais são tomadas a partir de uma livre negociação entre uma pluralidade de grupos, autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político. Robert Dahl (2012) já salientava a existência de uma multiplicidade de centros de decisão e um conglomerado de elites e afirmava que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. O termo responsividade é usado no sentido do comportamento voltado a dar resposta, de solucionar, de tomar a responsabilidade para si, de recepcionar questões e demandas econômicos-sociais no intuito de respondê-las.

Nesse sentido, os cidadãos, considerados politicamente iguais, devem ter oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e da ação coletiva e; c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. E, para tanto, deve haver garantias institucionais aptas a afirmar a manifestação das preferências e, a partir da análise dessas garantias institucionais, é possível comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis (DAHL, 2012).

Assim, a depender das garantias que cada país estabelece para concretização da capacidade de contestação pública à conduta do governo e do direito de participar em eleições e cargos públicos, seu regime pode ser mais ou menos democrático. Robert Dahl (2012), por acreditar que a maioria dos países democráticos não conseguem ser inteiramente responsivos a todos os seus cidadãos, denomina de poliarquia¹ os países que asseguram alta possibilidade de participação dos cidadãos no processo político e alta possibilidade de contestação ao governo:

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2012, p. 31).

Na linha do que Dahl (2012) defende, O'Donnell (1998) assevera que muitos países na América Latina e em outros lugares, tornaram-se recentemente democracias políticas ou poliarquias. Para tanto, parte do pressuposto de que para serem assim definidos os países devem satisfazer

¹ Robert Dahl acredita que o termo democracia só deva ser usado aos regimes inteiramente responsivos.

as sete condições estipuladas por Robert Dahl (2012): a) autoridades eleitas; b) eleições livres e justas; c) sufrágio inclusivo; d) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; e) liberdade de expressão; f) informação alternativa; e g) liberdade de associação; e acrescenta ainda outros três atributos na definição de poliarquia: h) autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) que não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; i) autoridades eleitas que não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; j) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

Considerando os atributos propostos por Dahl (2012) e acrescentados por O'Donnell (1998), é possível aferir que o Brasil se enquadra no conceito de poliarquia, uma vez que o sistema constitucional e legal do país assegura os dez atributos expostos acima e, assim sendo, a existência de um sistema de controle voltado a inibir, a frear, a corrigir e a punir os agentes públicos, a fim de garantir maior responsividade e prestação de contas adequada das ações dos representantes em face dos representados, é de fundamental importância.

Por certo, quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que faz, como faz, por qual motivo faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, vez que se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes e, por tal razão, obriga prestar contas do seu comportamento a quem é, ao mesmo tempo, titular da soberania e destinatária dos serviços: a sociedade.

O controle público representa o protagonismo que a sociedade exerce sobre o comportamento dos agentes do Estado. Os mecanismos de *check and balances* exercidos pelos poderes do Estado uns sobre os outros. O controle eleitoral exercido pelos cidadãos na hora do processo eleitoral. As atuações sociais que afirmam a soberania do povo nas audiências públicas, no orçamento participativo, nos conselhos sociais e nos movimentos de rua. Os órgãos de controle autorizados e dispostos a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outros órgãos estatais.

Quando há efetividade dos mecanismos de controle público, podemos observar que as políticas e atos da administração estão mais enraizados na base da sociedade. Por certo, a burocracia deve ser mais célere e eficiente para que o arranjo instituído possa funcionar do topo à ponta, gerando a efetividade que se espera, decodificando e dando transparência ao significado político conferido aos problemas sociais, de modo a manter a ação governamental legitimamente próxima da noção coletiva, compartilhada, do interesse público. A melhora da democracia a partir dos mecanismos de controle nos revela uma convergência entre sociedade e Estado.

Tribunais de Contas: reflexos da análise das contas de governo na *accountability* democrática

A partir da perspectiva de Rosanvallon (2015), o controle externo, no que diz respeito à responsabilidade de governo passa por dois crivos, o do Poder Legislativo, cujo controle se dá pela regra majoritária, em que as decisões são tomadas por representantes eleitos, e o do Tribunal de Contas, instituição constitucionalmente destinada ao exercício da função contramajoritária.

Como se sabe, o regime democrático deve basear-se na prevalência da vontade da maioria, para que se tenha valorizado o interesse geral, bem como assegurados os direitos fundamentais. Contudo, não há como tratar democracia e maioria como expressões sinônimas, ou reduzir o conceito de democracia à regra da maioria, mesmo porque, conforme assevera Norberto Bobbio

(2000), a maioria é verificada no momento do sufrágio, na escolha dos representantes, mas, no exercício do poder outorgado, esta se torna ausente, pois, encerrada a eleição, apenas o grupo seletivo passa a agir em nome da coletividade, uma vez que o mandato confere o poder de representar os interesses dos mandantes, a vontade do povo, com autonomia. Assim, sendo o Tribunal de Contas um órgão autônomo de controle que não tem seus representantes eleitos pelo povo, pode-se afirmar que não representam a vontade da maioria e, por isso, ao exercer o controle dos atos dos governantes, atuam de modo contramajoritário. Desta forma, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas se traduz em uma maneira de limitação dos agentes políticos, que estão sujeitos a algum tipo de controle para que não violem norma legal ou constitucional. Assim operando, atua como “instituição assecuratória das minorias vencidas e da própria democracia, protegendo e corrigindo imperfeições do próprio sistema democrático representativo majoritário” (SGARBOSSA, 2012, p. 145), constituindo-se efetivamente como condição de existência da democracia.

Nesse contexto, avaliar a responsividade do governo assume significativa importância, pois corresponde à avaliação orçamentária do governo sob os parâmetros de eficácia, eficiência e economicidade. Ainda que não se deva minorar tal alcance, o qual alinha a teoria do controle às diretrizes constitucionalistas mais avançadas, deve-se reconhecer que a prática ainda caminha para atender a um modelo ideal de apuração da responsabilidade política no sentido de uma responsabilidade pelo bom governo.

Adotando o orçamento como resultado das decisões tomadas pelos governantes, numa relação simbiótica entre legislativo e executivo, pelo exercício democrático de seleção de interesses, tem-se que o processo de inclusão na agenda pública perpassa pela disputa conflituosa inerente ao próprio regime da democracia. Escolhas realizadas por vontades representadas, mal representadas ou não representadas: é o exercício do poder majoritário, cujas deficiências não de ser supridas pelo contrapoder (IOCKEN, 2018).

No caso do controle do orçamento, coube aos Tribunais de Contas o exercício institucional da competência contra majoritária. O controle que antes encontrava no legislativo sua parcela de legitimidade democrática, hoje exige novos mecanismos que possibilitem o exercício da legitimidade por aproximação, um verdadeiro continente contra democrático (conjunto de práticas de controle, obstrução e juízo por intermédio das quais a sociedade exerce o poder de correção e pressão).

Assim, é importante que haja uma transformação no modelo do controle no que se refere às finanças públicas. Uma transformação que deve ser compreendida em sua plenitude, por meio de uma perspectiva dinâmica atrelada à democracia de exercício. Ao mesmo tempo em que se exige dos governantes uma postergação da sua legitimidade, é necessário que, de modo reverso, haja mecanismos que possam alimentar esse processo contínuo. É assim que, no campo das instituições, a distância da lógica da maioria impõe a imparcialidade e a reflexividade como elementos integrantes de uma legitimidade ampliada, oferecendo as bases para a efetividade do controle democrático.

Nesse campo, emerge a relevância dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governo, que ao analisarem as contas globais, demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa e revelam o cumprir do orçamento, dos planos e programas de governo, demonstram o nível de endividamento, o atender dos gastos mínimos e máximo em educação, saúde e gastos com pessoal, representando o desempenho do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias, refletindo o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas, o parecer prévio constitui o principal instrumento contra majoritário de proximidade e comunicação, que deve ter por atribuição também a

de oferecer uma resposta aos governados sobre as decisões políticas adotadas pelo governo durante o exercício financeiro. Cabe, assim, ao parecer prévio emitido tornar inteligível e visível, ou seja, legível para os governantes eleitos, assim como para os cidadãos, como foi o desempenho do mandato num determinado intervalo temporal: o do exercício financeiro.

Nesse sentido, ainda que haja o julgamento político das contas do Chefe do Poder Executivo pelo Parlamento (os representantes do povo) esse julgamento é antecedido pela apreciação técnica do Tribunal de Contas, compreendendo uma análise ampla sobre a gestão fiscal do Estado, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e avaliando, inclusive o sistema de planejamento e execução da lei orçamentária.

É certo que o parecer prévio aprecia a responsabilidade, com relação ao passado, da justificação das ações realizadas e das decisões tomadas, bem como da avaliação das políticas planejadas e implementadas. É um controle que se debruça sobre o orçamento público, que se presta a responder três indagações centrais: quais os serviços e bens que o Estado vai oferecer gratuitamente à população? Quem suportará e em que meios se dará o custo do financiamento desses serviços? E quais serão as consequências para a economia global das relações financeiras exteriores da nação? Logo, a base de uma boa análise empreendida pelo parecer prévio deve apresentar as respostas a essas indagações.

Meneses e Mapurunga (2016, p. 112) afirmam que o parecer prévio seja, talvez, a mais importante competência das cortes de contas, a quem cabe fornecer os elementos técnicos para, posteriormente, os parlamentares emitirem o julgamento político, de modo que “o cidadão possa conhecer os efetivos resultados obtidos”. Assim, nesses pareceres, as cortes de contas opinam pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das contas e, ainda fazem determinações e recomendações aos gestores acerca das deficiências encontradas, bem como acerca das melhorias que podem ser executadas na arrecadação de receitas e no gerenciamento dos gastos públicos, efetuando o monitoramento das recomendações propostas, impulsionando o fortalecimento de controles internos e a melhoria das ações governamentais.

Pareceres prévios dos Tribunais de Contas: rumando a maior efetividade

Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, além de apresentarem o resultado do desempenho do Chefe do Poder Executivo, durante um exercício financeiro, também apresentam comandos de otimização operacional, contidos nas recomendações; e comandos para atendimento de regras legais, contidas nas determinações.

A fim de verificar o índice de atendimento dessas recomendações e determinações foram analisados os pareceres prévios, no período de 2007 a 2014. Os Tribunais de Contas alvos da pesquisa foram selecionados segundo o critério de maior orçamento, escolhendo-se dois por cada região geográfica do Brasil, a fim de dar maior representatividade. A escolha desse período levou em consideração o fato de o governo já haver encerrado e o julgamento pelo Poder Legislativo já ter sido realizado, bem como da disponibilização digital dos pareceres prévios emitidos nos sítios dos Tribunais de Contas nesse período. Em um período anterior, haveria maiores dificuldades em levantar as informações.

As recomendações e determinações dos pareceres prévios foram catalogadas ano a ano e confrontadas com o monitoramento realizado na prestação de contas de governo do ano seguinte, assim como foram analisados os resultados dos julgamentos das contas de governo, disponíveis nos sites das Assembleias Legislativas dos estados selecionados. Após a coleta dos dados, os dados foram agregados e processados a partir dos seguintes marcadores: resultado das deliberações dos Tribunais de Contas por ano (se pela aprovação, desaprovação ou aprovação com ressalva das contas); quantitativo das recomendações/determinações apresentadas pelos

Tribunais de Contas; percentual de atendimento das recomendações e/ou determinações dos Tribunais de Contas; e resultado dos julgamentos das Assembleias Legislativas.

Sistematização da metodologia e do monitoramento do parecer prévio: resignificando sua finalidade para uma maior efetividade do instrumento

A Tabela 1 a seguir apresenta o percentual de atendimento, pelo Poder Executivo, das recomendações e determinações emitidas pelos Tribunais de Contas nas contas de governo avaliadas no período.

Tabela 1 – Índice de Resolutividade por Tribunal de Contas – Período de 2007 a 2014

Exercícios	Tribunais de Contas									
	AM	BA	DF	GO	MG	PA	PE	PR	RS	SP
2007	33%	46%	30%	0%	45%	59%	0%	9%	25%	36%
2008	14%	0%	0%	36%	53%	63%	81%	27%	33%	50%
2009	0%	34%	24%	11%	47%	59%	63%	51%	21%	19%
2010	0%	40%	17%	20%	47%	79%	56%	0%	11%	21%
2011	17%	21%	0%	68%	65%	57%	46%	54%	0%	48%
2012	0%	0%	6%	63%	62%	43%	53%	71%	13%	33%
2013	27%	62%	0%	36%	60%	57%	88%	42%	23%	7%
2014	0%	41%	0%	29%	53%	36%	73%	35%	30%	73%
Média Geral	16%	33%	11%	38%	55%	57%	57%	40%	20%	30%

Fonte: Elaborada pela autora.

Chama atenção nos dados acima, o baixo índice de atendimento das recomendações e determinações dos Tribunais de Contas. Um dos fatores pode ser relacionado ao fato das recomendações não possuírem força cogente, mas também pelo fraco monitoramento efetuado pelos Tribunais de Contas em relação a elas. Os governos do Estado do Pará, de Minas Gerais e do Pernambuco foram os que apresentaram as maiores médias de cumprimento das recomendações e determinações exaradas, justamente porque possuem campo para monitoramento no próprio parecer prévio, ainda que os mecanismos de monitoramento não sejam totalmente estruturados. O que sinaliza, que se o fossem, os resultados seriam melhores.

A ausência de sistematização do conteúdo que é avaliado nos pareceres prévios é um fator prejudicial ao monitoramento. Cada Tribunal de Contas emite o parecer prévio a sua própria maneira e o padrão de análise varia de ano para ano, a depender do relator, o que dificulta o monitoramento das recomendações que são efetuadas nos exercícios anteriores, em especial daquelas que são formuladas em mandatos de governos anteriores ao governo analisado. Tal situação parece oferecer uma explicação para o baixo índice de atendimento das recomendações e determinações exaradas nos pareceres prévios das contas de governo do Chefe do Poder Executivo.

A efetividade das recomendações e determinações exaradas nos pareceres prévios possui uma relação direta com o monitoramento. Não por outra razão, a *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) orienta, nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 300) sobre a necessidade de se verificar se as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas e/ou deficiências subjacentes:

Os auditores devem monitorar achados e recomendações de auditorias anteriores sempre que apropriado. O monitoramento deve ser relatado adequadamente para dar um retorno ao legislativo, se possível, juntamente com as conclusões e os impactos de todas as ações corretivas relevantes.

O monitoramento também encoraja as entidades auditadas e outros usuários dos relatórios a levar isso a sério e fornece aos auditores lições úteis e indicadores de desempenho. O monitoramento não se restringe à implantação das recomendações; concentra-se também em verificar se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período razoável de tempo (INTOSAI, 2013, p. 16).

Reforça a ideia da relação entre monitoramento e efetividade das recomendações e determinações, a experiência da Corte de Contas francesa, que dá especial atenção ao acompanhamento das suas recomendações, inclusive com destaque à divulgação das contas públicas e o acompanhamento dos indicadores, apresentando gradativa melhoria de desempenho do governo francês.

O suíço Jacques Necker (1820), nomeado pelo rei Luís XVI para cuidar das finanças nacionais da França, em 1776, foi um dos precursores dos ideais de transparência financeira. Publicou o *Compte rendu au Roi* (Informação ao Rei), em 1781, em meio aos rumores das grandes despesas com a guerra, reunindo, de modo claro e pela primeira vez, todos os dados que permitiam avaliar os pressupostos do Estado e da situação da dívida pública. Ele estava convencido dos benefícios sociais e políticos para a França com a divulgação das contas públicas. Igualmente demonstrava preocupação quanto à forma de colocá-las sob o olhar da opinião pública, de modo a torná-las mais acessível, e costumava afirmar que é do mistério que se nutre a desconfiança. As ideias de Necker criaram raízes na França, como se observa nos dias atuais. No *Le Rapport Public Annuel 2018* (Relatório Público Anual de 2018) (FRANÇA, 2019), há uma preocupação em especificar o resultado do acompanhamento das recomendações efetuadas, inclusive com a evolução dos indicadores de monitoramento em comparação aos exercícios anteriores. Veja tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Evolução do indicador das recomendações pelos últimos três anos

	2015 (monitoramento das recomendações formuladas em 2012, 2013 e 2014)	2016 (monitoramento das recomendações formuladas em 2013, 2014 e 2015)	2017 (monitoramento das recomendações formuladas em 2014, 2015 e 2016)
Número total das recomendações	1792	1623	1647
Recomendações parcialmente ou totalmente implementadas	1256	1168	1197
ou seja	70%	72%	72,7%

Fonte: FRANÇA, 2019 (tradução nossa).

No monitoramento realizado pela Corte de Contas da França, há uma criteriosa análise e demonstração das recomendações que foram totalmente implementadas, as que estão em andamento, as que estão incompletas, as não implementadas e mesmo as que tiveram recusa de execução por parte do governo francês, conforme tabela 3.

Tabela 3 – Cotação das recomendações feitas em 2017

Cotação	2015 (monitoramento das recomendações formuladas em 2012, 2013 e 2014)		2016 (monitoramento das recomendações formuladas em 2013, 2014 e 2015)		2017 (monitoramento das recomendações formuladas em 2014, 2015 e 2016)	
	Número	%	Número	%	Número	%
Totalmente implementado	491	27,4%	405	25,0%	399	24,2%
Colocadas em implementação nos Tribunais	461	25,7%	513	31,6%	512	31,1%
Implementação incompleta	304	17,0%	250	15,4%	286	17,4%
Não implementado	367	20,5%	316	19,5%	341	20,7%
Perdeu o objeto	27	1,5%	21	1,3%	16	1%
Recusa de implementação	142	7,9%	118	7,3%	93	5,6%
	1792	100%	1623	100%	1647	100%

Fonte: FRANÇA, 2019 (tradução nossa).

Importante, ainda, verificar que a Corte de Contas francesa classifica as recomendações, as diferenciando entre aquelas relacionadas à regularidade fiscal e aquelas relacionadas à performance de resultados. As primeiras informam aspectos orçamentários, contábeis e gestão de recursos humanos. As segundas trazem recomendações sobre os planos plurianuais para investimento ou desenvolvimento de procedimentos no domínio da ordem pública (Tabela 4).

Tabela 4 – Classificação das recomendações por natureza

Classificação	Número de recomendações	Em % do número de recomendações
Regularidade	888	52,1%
Atuação	815	47,9%
Total	1705	100%

Fonte: FRANÇA, 2019 (tradução nossa).

É de se reconhecer que essa metodologia de demonstração dos resultados permite um acompanhamento mais efetivo das ações do governo francês, sendo uma boa referência para aprimoramento da metodologia brasileira. O exercício democrático pressupõe a ampla visibilidade dos resultados obtidos pelas ações e programas de governo à sociedade, função reservada primordialmente aos Tribunais de Contas. Essa é, inclusive, uma advertência apontada por Oliveira (2012, p. 148), que acentua que:

[...] o que vale é o olhar social sobre as situações da vida para que se afirmem as condições de execução das políticas públicas. Daí a relevância dos Tribunais de Contas, que devem deixar de lado o mero exame

de papéis e voltar sua atenção para as situações da vida vivida, da vida real, da vida empírica, da vida do ser humano comum, para garanti-lo e ampará-lo.

Essa é uma crítica válida e que exige ajustes por parte dos Tribunais de Contas, vez que, em regra, além da ausência de metodologia de análise, há um exame restrito à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, de modo que a resposta ao questionamento social de atendimento ou não do interesse comum, é ocultada por algarismos numéricos numa linguagem codificada. Não se percebe uma análise detida do resultado das políticas públicas, nem qualquer indicador que possa aferir a participação ou fomento do controle social e mesmo de como a sociedade percebe o resultado do parecer prévio. Também não há ampla transparência dos pareceres prévios em alguns Tribunais de Contas – no TCE/AM, por exemplo, foi preciso entrar em contato e solicitar formalmente.

Nesse sentido, para que esses instrumentos possam ser mais efetivos na ampliação da responsividade de governo precisam apresentar respostas menos codificadas e mais uniformes e consolidadas em termos dos resultados do desempenho do Chefe do Poder Executivo, assim como avaliação da implementação das políticas públicas, em especial quanto às propostas de governo registradas na justiça eleitoral durante o período de campanha e os programas e políticas públicas implementadas pelo governo eleito, de modo a ser um instrumento efetivo de informação à sociedade e assecuratório da legitimidade do pacto de confiança firmado nas urnas, funcionando verdadeiramente como instrumento contra majoritário indicador da qualidade da própria democracia.

Ainda que a força dos pareceres prévios emitidos nas contas de governo seja uma força técnica e meramente norteadora do parlamento, não vinculando o julgamento político levado a cabo por ele; essa força por si só já é por demais relevante, pois é justamente pela informação, pelo conhecimento sobre o rumo das coisas é que se pode exigir a responsividade envolvida na representação democrática. Afinal se por um lado permite ao governo informações para a correta tomada de decisão quanto à aplicação dos recursos públicos e oferece comandos para assegurar o equilíbrio das contas públicas e o aprimoramento da gestão pública, por outro lado oferece ao cidadão-eleitor esclarecimentos sobre o desempenho do seu representante, pilar fundamental para o exercício da *accountability* vertical, ou seja, o controle praticado no momento do voto.

Entretanto, não se verifica essa assertiva plenamente incorporada nos pareceres prévios. Ao menos, seu atributo enquanto instrumento contra majoritário de avaliação do desempenho do governante ainda é pouco explorado e está pouco maturado nos Tribunais de Contas. Veja-se que na apreciação das contas de governo, o parecer prévio acaba por ficar restrito à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, aos limites constitucionais e da LRF, de modo que a resposta ao questionamento social de atendimento ou não do interesse comum, é ocultada por algarismos numéricos numa linguagem codificada.

Por tal razão, torna-se premente a necessidade de se estruturar uma metodologia de análise dos pareceres prévios, sistematizando as informações que devem constar, incluindo indicadores relacionados ao desempenho das políticas públicas, da correlação entre as propostas da campanha eleitoral e os programas governamentais implementados pelo eleito, do desenvolvimento econômico e social do ente em face do desenvolvimento nacional, além do desempenho orçamentário e do equilíbrio fiscal. Além disso, é fundamental sistematizar o monitoramento das recomendações e determinações exaradas, definindo indicadores e dando ampla divulgação, de modo a estabelecer um círculo virtuoso e gerar maior responsividade.

O parecer prévio como contrapeso ao julgamento político e instrumento de avaliação da qualidade da democracia representativa

A fim de observar a influência dos pareceres prévios nos julgamentos do Poder Legislativo – se eles e suas recomendações e determinações são acatadas ou não –, foram catalogados os resultados dos julgamentos realizados pelas Assembleias Legislativas a partir dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governos estaduais. A Tabela 5, a seguir, apresenta a comparação entre o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas (TC) e o julgamento efetuado pelo Poder Legislativo (PL) em relação às contas do Chefe do Poder Executivo. Importante ressaltar, que em todos os pareceres prévios pela aprovação (A), aprovação com ressalvas (AR) ou reprovação (R) das contas de governo houveram recomendações e/ou determinações. A sigla NJ significa que ainda não houve julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Tabela 5 – Julgamento dos Pareceres Prévio pelo Poder Legislativo

UF	Deliberações	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AM	TC	A	A	A	A	A	A	A	AR
	PL	A	A	A	A	A	A	NJ	NJ
DF	TC	AR	AR	R	AR	AR	AR	AR	–
	PL	AR	AR	NJ	NJ	A	A	A	–
BA	TC	AR	AR	A	A	A	A	A	A
	PL	A	–	–	A	A	A	A	A
GO	TC	AR	AR	A	R	A	A	A	AR
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A
MG	TC	A	A	A	A	A	A	A	A
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A
PA	TC	A	A	A	A	A	A	A	A
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A
PE	TC	A	A	A	A	A	A	A	A
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A
PR	TC	AR							
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A
RS	TC	A	A	A	A	A	A	A	A
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A
SP	TC	A	A	A	A	A	A	A	AR
	PL	A	A	A	A	A	A	A	A

Fonte: Elaborada pela autora.

Não foi possível localizar informação sobre o julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo da Bahia, em relação aos exercícios de 2008 e 2009, por isso o campo está sem informação. Os exercícios de 2013 e 2014 do TCE/AM ainda não foram julgados pela Assembleia Legislativa do Amazonas. De igual modo, os exercícios de 2009 e 2010 também não foram julgados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. O exercício de 2014 das contas de governo do Distrito Federal não foi apreciado pelo TC/DF, e, por consequente, também não foi julgado pela Câmara Distrital.

É de se ressaltar que, ao contrário do que é determinado aos Tribunais de Contas, que têm sessenta dias para emitir parecer prévio, não é determinado prazo ao Poder Legislativo para julgar as contas de governo. Tal fato é um complicador, pois não havendo prazo para o órgão legislativo concluir o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo há um prejuízo ao controle e à própria finalidade desse mecanismo de *accountability*, que perde sua efetividade ligada à tempestividade da responsividade, vez que o longo transcurso de tempo é prejudicial às medidas corretivas que deveriam ser implementadas, garantidoras de maior qualidade da representação do governante em face dos seus governados.

Como se verifica da tabela acima, a despeito das recomendações, ressalvas, determinações ou mesmo opinativo pela reprovação das contas, as Assembleias Legislativas aprovaram todas as contas, ainda que a Câmara Distrital tenha acompanhado o parecer prévio do TC/DF em 2007 e 2008, e julgado as contas aprovadas com ressalvas. Apresentando o julgamento de característica eminentemente política, dentro do viés majoritário da democracia, tal fato não chega a ser uma surpresa e encontra uma explicação nos governos de coalizção que dão governabilidade ao Chefe do Poder Executivo e também na própria engenharia institucional da relação entre executivo e legislativo. Figueiredo (2001), analisando os efeitos de um Executivo institucionalmente forte e de um processo decisório centralizado sobre o desempenho do Poder Legislativo em seu papel de agência horizontal de controle do Executivo, afirma que este modelo centralizado de governo se baseia em prerrogativas institucionais atribuídas ao Executivo e aos líderes dos partidos. A Constituição brasileira (BRASIL, 2018) dá ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, enquanto os regulamentos do Congresso dão aos líderes dos partidos amplo controle sobre o processo legislativo. Em um sistema pluripartidário, em que a formação de governos de coalizção é o padrão dominante, a autoridade para definir a agenda e o poder legislativo facilitam a coordenação entre os membros da coalizção e aumentam a cooperação com o Executivo, aumentando a capacidade de o Chefe do Executivo impor coesão à coalizção governista, superando as dissensões decorrentes de diferenças ideológicas e desacordos políticos entre os partidos da aliança, criando-se, assim, o cenário adequado para aprovação das contas de governo no Parlamento.

Essa realidade parece oferecer uma explicação do porquê, mesmo com as regras institucionais favoráveis, com ampla gama de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização e a existência de dispositivos legais adequados para impor sanções em caso de atividade ilegal ou mau comportamento de autoridade. Ainda assim, o Poder Legislativo não realiza uma fiscalização direta e rotineira, o que acaba por reduzir a visibilidade das decisões públicas e por privar os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo

No entanto, em que pese essa realidade, parece cristalino que a CF/88 ao atribuir aos Tribunais de Contas competência para manifestação sobre o desempenho do governo quis instituir um mecanismo de análise e informação técnica para funcionar como um contrapeso à decisão política, apto a avaliar a responsividade da representação e a monitorar o cumprimento dos programas de governo, pactuados mesmo no período eleitoral, materializado na divulgação

clara, precisa e tempestiva dos resultados desse desempenho, instrumentalizando os eleitores das informações necessárias para cobrarem melhores resultados.

Entretanto, ainda que os pareceres prévios e suas recomendações e determinações não tenham sido decisivos no julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo, tal fato não retira a relevância do seu conteúdo e de sua finalidade. Tanto assim o é, que a despeito do resultado do julgamento no parlamento, os governos dos Estados empreenderam esforços para dar atendimento a muitas das recomendações e determinações exaradas, o que demonstra um reconhecimento quanto à necessidade de implementar as correções tidas como indispensáveis pelos Tribunais de Contas. Não se ignora o fato de que um parecer pela reprovação das contas provoca um alto custo político ao governo, notadamente se o Chefe do Poder Executivo não contar com uma boa base parlamentar para afastar a reprovação das contas, podendo acarretar, além de diminuição da governabilidade, processo em separado para aplicação de multa e devolução de valores (se for o caso) e, inclusive, refletir em pedido de *impeachment* do governante

Aqui, ao que nos parece, a questão primordial para ampliar a efetividade e o alcance do parecer prévio enquanto instrumento de *accountability* e de avaliação da legitimidade democrática, não reside na (des)importância que ele tem recebido no Legislativo, mas sim no significado que os Tribunais de Contas têm dado à finalidade dele. Veja que, semelhante ao Legislativo, houve a emissão de parecer pela aprovação das contas pela esmagadora maioria dos Tribunais de Contas. No período avaliado, houve apenas dois pareceres pela reprovação das contas: um no exercício de 2009 pelo TC/DF² e outro em 2010 pelo TCE/GO.³ Chama atenção que, mesmo quando evidentes indícios de irregularidades ensejadoras de rejeição das contas, manifestas na análise técnica ou ministerial de contas, ainda assim o parecer prévio foi pela aprovação das contas. Quando muito, os Tribunais de Contas, diante da comprovação dessas irregularidades, opinam por aplicar uma ressalva na prestação de contas ou transformam as irregularidades em recomendações ou determinações,⁴ porém sem que haja um monitoramento rígido e sem que nenhuma providência de responsabilização pelo descumprimento seja adotada.

Essa situação acaba por gerar uma perda de oportunidade para induzir melhorias e corrigir ineficiências que cedo ou tarde irão comprometer os resultados do Estado em termos econômicos e sociais, fazendo-se instalar um cenário de benevolência e um círculo vicioso nada favorável à administração pública. Perde-se a oportunidade de educar o governo. Perde-se a oportunidade de ampliar a qualidade da democracia representativa. Inutiliza-se o parecer prévio enquanto instrumento contramajoritário de controle e o descredibiliza perante o próprio Poder Legislativo. Essa postura benevolente que se inicia com o parecer prévio do Tribunal de Contas e finaliza com o julgamento pelo Poder Legislativo, compromete a qualidade da representação e faz aumentar o cenário de desconfiança em relação aos governantes, aos representantes eleitos e às instituições democráticas de *accountability*.

Portanto, fundamental que se ajuste a análise do parecer prévio para que possa oferecer melhor resposta quanto aos resultados do governo, principalmente porque a complacência com as irregularidades reiteradas das contas prestadas compromete a credibilidade do controle e sua própria finalidade, que é justamente assegurar que o governante promova as ações de seu governo sem se desviar do pacto social firmado por meio das leis e normas e também firmado nas urnas, de modo a não comprometer as bases da democracia e da república.

² No exercício de 2009, o TCDF emitiu parecer pela reprovação das contas, no entanto, até a presente data as contas ainda não foram julgadas pela Câmara Distrital.

³ O TCE/GO emitiu parecer prévio pela reprovação das contas referente ao exercício de 2010. Ainda assim, o Plenário da Assembleia Legislativa de Goiás (Alego), em 2014, por unanimidade, julgou as contas regulares, apesar da manifestação da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da Alego acompanhando os argumentos trazidos no parecer prévio do TCE/GO.

⁴ O TCDF e o TCE/PR, no período de 2007 a 2014, emitiram parecer prévio opinando pela aprovação com ressalva das contas, ano a ano, a despeito da legislação dos Tribunais de Contas preverem que a reincidência na ressalva poderá acarretar a reprovação das contas.

Considerações finais

O orçamento público é o espelho da vida do Estado, devendo servir como um balanço das escolhas por programas públicos em um universo limitado de recursos. E os Tribunais de Contas possuem o dever de prevenir e de corrigir as práticas que menosprezam os deveres de responsabilidade na gestão do patrimônio do Estado. Não se pode olvidar que a efetiva concretização das mais diversas políticas públicas requer o equilíbrio das contas públicas, sendo esse um indicador importante para se aferir o desempenho de um governante em face dos seus governados, para que esses possam realizar o controle das decisões daquele, ampliando assim a responsabilidade do governante.

Os pareceres prévios contêm comandos contidos nas recomendações e determinações que vão desde sugestão de aprimoramento de sistemas de informação patrimonial, orçamentária e contábil, passando pela política de ajuste fiscal e de pessoal até a implementação de políticas públicas, o que busca assegurar mais eficiência e eficácia nas ações e gestão do governo, possuindo uma estrita relação da qualidade desse em face da democracia. Mas, para isso, é preciso que haja uma padronização na metodologia e nos critérios de análise, que o controle seja exercido com maior rigor, fazendo pleno uso das competências e instrumentos legais, empreendendo maior esforço no monitoramento das ações e dos programas do governo, e emitindo informações claras e precisas sobre suas contas, com foco mais na qualidade da transparência, pois, por certo, ofende o tal princípio informações em linguagem hermética, confusa, tecnicizada além do necessário para sua correta compreensão.

Faz-se necessário que os Tribunais de Contas brasileiros institucionalizem e consolidem os princípios e diretrizes internacionais do controle externo⁵, de modo a aprimorar, uniformizar e assegurar a efetividade da sua atuação. Essas normas constituem marco essencial para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo do controle das ações do governo. Ao receber as contas de governo, uma comissão técnica do Tribunal de Contas é formada para planejar o pré-estudo das contas, executar a coleta de dados e de informações e emitir o relatório com os resultados encontrados. Entretanto, não há uma padronização nos procedimentos que a comissão técnica irá observar. Cada tribunal define o seu procedimento, o que, também, costuma variar de ano para ano, a depender do relator designado para relatar as contas de governo. Também não há uniformidade quanto ao conteúdo do parecer prévio. Outra questão tratada como relevante pelas normas internacionais diz respeito ao monitoramento, isto é, verificar se as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas e/ou deficiências subjacentes⁶.

Dessa forma, para que os pareceres prévios sejam instrumentos efetivos de *accountability* horizontal, informando a responsabilidade de governo e contribuindo para aumentar a legitimidade da representação, é importante que sejam ajustados para garantir: i) uniformidade em relação à metodologia e ao conteúdo do parecer prévio; ii) maior ênfase no exame das políticas públicas; iii) a existência de indicador relacionado à participação cidadã, estimulando esse vínculo na definição da vida pública; iv) a transparência dos pareceres, com ampla divulgação em linguagem fácil e acessível; v) mecanismos direcionados à avaliação de como a sociedade percebe o resultado do parecer prévio; vi) divulgação do resultado do monitoramento realizado, com os índices de atendimento das correções das irregularidades detectadas e; vii) demonstração do cumprimento

⁵ As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) são emitidas pela International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. A ISSAI 1.1 ressalta a autonomia dos organismos de controle e estabelece que os relatórios de auditoria devem ser tempestivos e divulgados contendo observações e recomendações claras e precisas do desempenho que se opina. Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas nas contas de governo guardam estrita semelhança com os relatórios de auditorias, por expressarem uma manifestação técnica sobre os pontos que são colocados sob análise e que subsidiarão uma posterior tomada de decisão (INTOSAI, 2007).

⁶ ISSAI 300 estabelece diretrizes e regras para a emissão dos relatórios e o respectivo monitoramento, de modo a ampliarem sua efetividade (INTOSAI, 2013).

dos compromissos políticos assumidos por ocasião do registro do plano de governo junto ao Tribunal Regional Eleitoral, de modo a demonstrar se esses compromissos estão norteando a elaboração das peças orçamentárias e estão refletindo no desenvolvimento econômico e social do ente, por meio da execução das políticas públicas.⁷

Veja-se que essa abordagem dá um novo relevo à função do parecer prévio. Parte-se do princípio de que ele deve ser mais do que o retrato das peças contábeis e orçamentárias, espelhando o próprio desempenho do Chefe do Poder Executivo e sua legitimidade na representação, de modo a levar o Poder Legislativo a uma performance mais profunda enquanto fiscal do Executivo. Significa dizer que os parlamentares devem utilizar as informações constantes do parecer prévio para adotar, tempestivamente, as medidas legais e providências na sua esfera de competência, em especial no que se refere a implementação das políticas públicas, fazendo constar em suas decisões as informações que a fundamentam, como as principais ações executadas ou não realizadas pelo governo, as boas práticas, os problemas detectados e o volume de recursos aplicados, impulsionando e educando o governo.

Dentro desse contexto, é possível avaliar a responsabilidade de governo, medida pela coerência da gestão com as propostas apresentadas pelo candidato. Afinal, o plano de governo não pode ser tido como uma peça de ficção, pois aponta para a responsabilidade de futuro, ou seja, o compromisso assumido perante os eleitores, sendo o cumprimento desse compromisso que garante a legitimidade da representação.

Portanto, os Tribunais de Contas, no exercício institucional da competência contra majoritária, mesmo que se reconheça que a prática ainda caminha para atender a um modelo ideal de apuração da responsabilidade política no sentido de uma responsabilidade pelo bom governo, assume significativa importância, pois corresponde à avaliação orçamentária do governo sob os parâmetros de eficácia, eficiência e economicidade. Nesse cenário, a função de fiscalizar, não apenas as contas públicas, mas a qualidade das políticas públicas aplicadas pelos governantes, é fundamental para assegurar a responsividade dos políticos eleitos e, por consequência, apresenta influência na qualidade da democracia. Em especial com o advento de uma sociedade da desconfiança, marcada pelas transformações da democracia contemporânea, em que o poder de controle assume especial relevo como instrumento de emancipação de uma cidadania diretamente ativa no controle da disputa orçamentária das políticas públicas.

Abstract: Prior opinions issued by the courts of accounts, by subsidizing the political judgment of the Chief Executive, provide a picture of the governance and performance of governance, and in this sense, their information is important in order to bring communication between political actors and society closer, as well as to assess government accountability in relation to government proposals registered in the electoral court during the campaign period and the public policies and programs implemented by the elected government. By acting as a counter majority instrument for assessing government performance, the Court of Accounts role assumes technical relevance for the quality of democracy, translated in the sense of requiring greater responsiveness of the agents and a greater institutionalization of accountability. The term responsiveness was used in the

⁷ A cada ano, o Tribunal de Contas da União define um tema central para as contas de governo do Presidente da República, conforme exemplo abaixo:

2011: “Sustentabilidade do Crescimento”: buscou um panorama de como a ação governamental pode propiciar um crescimento nacional consistente e estruturado, que possa ir se delineando ao longo dos anos, de forma a garantir melhores condições de vida a gerações futuras;

2012: “Crescimento Inclusivo”: foco na verificação se as políticas públicas previstas no PPA nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento regional, infraestrutura e previdência estão sendo implementadas de forma adequada, de maneira a garantir o alcance dos objetivos traçados pelo Governo Federal;

2013: “Governança Pública para o desenvolvimento”: buscou-se maior convergência do relatório com os padrões e boas práticas internacionais de fiscalização governamental; e

2014: “Governança Pública para a competitividade nacional”: foi elaborado um amplo diagnóstico da governança no setor público. Dois aspectos foram prioritariamente tratados: os programas voltados para o aperfeiçoamento da gestão pública federal e as características dos planos e orçamentos públicos.

sense of response-oriented behavior, of solving, of taking responsibility for oneself, of receiving social-economic questions and demands in order to respond to them. The objective of this article is to observe the performance of the courts of accounts and their contribution to the effectiveness of governance of the Executive Branch, having as substrate of analysis the index of compliance

with the recommendations and determinations contained in the previous opinions of ten courts of accounts, a new meaning to the purpose of the prior opinion, as an instrument of information of government performance.

Keywords: Prior opinion. Responsiveness. External control. Court of Accounts. Representative democracy.

Referências

- BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política; In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Afilosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2018.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Tradução Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EdUSP, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FRANÇA. Cour des comptes. *Le rapport public annuel 2018*. Disponível em: www.ccomptes.fr. Acesso em: 5 abr. 2019.
- INTOSAI. International Organisation of Supreme Audit Institutions. *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 11)*. 2007. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 4 abr. 2019.
- INTOSAI. International Organisation of Supreme Audit Institutions. *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 300)*. 2013. Disponível em: www.issai.org. Acesso em: 24 fev. 2018.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle Compartilhado das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.
- MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador: um Estudo na Evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. *Revista do TCE/CE: Controle Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-122, 2016.
- NECKER, Jacques. *Compte rendu au Roi (1781) en Euvres completes de M. Necker*. Paris: Treuttel et Würtz, 1820. v. 2. p. 1-5.
- O'DONNELL, Guilherme. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, ano 1, n. 44, p. 27-44, 1998.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Gastos Públicos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e democracia*. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SGARBOSSA, Luís Fernando et al. Uma crítica à objeção contramajoritária ao controle judicial de constitucionalidade. X Simpósio Nacional de Direito Constitucional – ABDConst, *Anais...* Curitiba, 24-26 maio 2012. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/ObjecaoLuis.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

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

CUNHA, Milene Dias da. Resignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 23-38, jul./dez. 2019.

Tecnologia da informação e gestão estratégica: análise do impacto do sistema de visualização de dados nas licitações do TCE-GO¹

Marcelo Augusto Pedreira Xavier

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

Resumo: Este trabalho analisa o impacto causado pela constante exposição às informações gráficas geradas através de sistemas de visualização de dados na governança de licitações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). Neste estudo foram abordados os conceitos teóricos em torno da visualização da informação e dos sistemas de inteligência de negócios, utilizados pelo TCE-GO como instrumentos de gestão que alavancaram a efetividade de alguns dos seus processos de negócio, entre eles as licitações. Em suma, procurou-se demonstrar como a utilização da tecnologia associada a técnicas de administração modernas pode auxiliar organizações públicas

a reduzir o tempo de trâmite processual, especificamente ao expor, de maneira clara e constante, em pontos estratégicos, indicadores e gráficos que podem estimular suas equipes a aumentar a produção e conseqüentemente reduzir os custos dos certames.

Palavras-chave: Painéis. Gestão à Vista. Licitações. Tribunal de Contas.

Sumário: Introdução – Referencial teórico – O impacto da visualização de dados – Gestão à Vista nas licitações do TCE-GO – Resultados – Conclusão – Referências

Introdução

A administração pública vem descobrindo novas formas de guiar seus rumos e alcançar objetivos institucionais. O novo modelo de gestão inclui a adoção de técnicas de inteligência de negócios, entre elas as ferramentas de visualização de dados, que podem tornar mais eficazes as decisões gerenciais fundamentadas nas informações custodiadas em seus próprios sistemas.

Porém, neste mesmo contexto alguns órgãos, em virtude do princípio da legalidade, ainda conduzem processos que por vezes se tornam extremamente burocráticos, causando a diminuição de sua efetividade. As licitações são um exemplo disso, visto que seguem procedimentos rigorosos que devem observar todo um conjunto de regramentos que lhes é aplicável, fazendo com que as aquisições feitas pelo poder público levem bastante tempo para serem processadas.

Uma forma de aprimorar estes processos é aliar a tecnologia e a gestão estratégica. O presente trabalho trata deste tema, demonstrando como a visualização das informações causou impacto nas licitações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), no tocante ao seguinte problema: Em que medida a exibição de painéis de controle construídos utilizando ferramentas de visualização de dados pode auxiliar a administração pública a reduzir o tempo e conseqüentemente o custo dos certames?

Tecnologia e gestão podem alavancar de maneira significativa a eficácia de um órgão público. Uma técnica encontrada pelo TCE-GO para engajar suas equipes foi expor de maneira transparente as informações sobre os trâmites das licitações, fazendo os colaboradores refletirem sobre o seu papel individual e como ele influencia na evolução dos processos. Esta técnica é conhecida por alguns como Gestão à Vista, admitindo-se neste trabalho a hipótese de que tal método pode influenciar de maneira positiva, aprimorando os procedimentos de qualquer organização.

O objetivo geral deste estudo é analisar como a constante exposição às informações de maneira gráfica contribuiu para o aumento do desempenho daquela instituição. Buscou-se

¹ Esta é uma versão modificada e atualizada do artigo "Utilizando a Inteligência de Negócios para aprimorar a Gestão Pública: um modelo que acelerou os processos de aquisição do TCE-GO", apresentado no IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas realizado nos dias 17, 18 e 19 de outubro de 2018, no Centro de Eventos, em Fortaleza/CE.

identificar os principais conceitos em torno das ferramentas e técnicas utilizadas e medir o resultado de sua aplicação nos processos de aquisição realizados pelo Tribunal.

A fundamentação teórica foi realizada com base em pesquisa bibliográfica relacionada à teoria da administração e à tecnologia da informação. Em março de 2018, foram coletados e analisados, ainda, os dados contidos nos sistemas de informação do TCE-GO relativos aos processos licitatórios realizados de 2014 a 2017, com o objetivo de mensurar o tempo gasto antes e depois da aplicação das técnicas descritas neste estudo. São apresentados os conceitos em torno da gestão estratégica, da inteligência de negócios e da visualização de dados. Por fim descreve-se como é possível aliar gestão e tecnologia para aprimorar a governança de processos, demonstrando os resultados alcançados pela instituição estudada.

Referencial teórico

Para compreender como a utilização de ferramentas de visualização de dados pode contribuir para o aumento do desempenho das organizações é necessário relembrar o conceito de Chiavenato para a Administração por Objetivos (APO):

A APO é um processo pelo qual gerentes e subordinados identificam objetivos comuns, definem as áreas de responsabilidade de cada um, em termos de resultados esperados, e utilizam esses objetivos como guias para sua atividade. A APO é um método no qual as metas são definidas em conjunto pelo gerente e seus subordinados e as responsabilidades são especificadas para cada um em função dos resultados esperados, que passam a ser os indicadores avaliados. Analisando o resultado final, o desempenho do gerente e do subordinado podem ser objetivamente avaliados e os resultados alcançados são comparados com os resultados esperados (CHIAVENATO, 2014, p. 227).

Trata-se de um modelo de gestão que é a base de diversas técnicas utilizadas na administração moderna. A APO consiste em traçar objetivos ou metas para alcançar determinados resultados. Inúmeros métodos de gestão enfatizam a necessidade de se estabelecer alvos e persegui-los. De forma que a partir de tais objetivos é que se buscará a evolução institucional.

Em geral, é com esse fim que os órgãos públicos adotam um instrumento identificado pela expressão “Planejamento Estratégico”. Mais que uma simples ferramenta, trata-se de uma verdadeira escola fundada pelos pensadores neoclássicos da Teoria Geral da Administração (TGA). Chiavenato (2014) afirma que esta expressão pode ser entendida como a maneira que uma organização se propõe a atingir seus objetivos, e isto se dá por meio da formulação da estratégia. A estratégia de uma instituição consiste na elaboração de planos que se desdobram conforme descemos nos níveis gerencial, tático e operacional. Esta técnica foi amplamente estudada e é bastante aplicada atualmente tanto no setor público quanto no privado.

Para elaborar uma estratégia é preciso conhecer a organização. Davenport (2003, p. 3) afirma que “conhecimento não é dado nem informação, embora esteja relacionado com ambos e as diferenças entre esses termos sejam normalmente uma questão de grau”. Fica claro que há uma distinção gradativa até que se chegue ao que podemos chamar de conhecimento, passando antes pelo nível chamado de informação, chegando à menor unidade, os dados. O conhecimento é, portanto, um grau superior quando se agrega valor às informações. Desta forma, o domínio da gestão da informação é o que permite alcançar o conhecimento necessário para formular estratégias eficazes.

Atingir os objetivos traçados na estratégia reflete diretamente no desempenho competitivo de uma organização. Michael Porter (1989) cita um dos principais fatores que afetam a obtenção de vantagens competitivas:

A transformação tecnológica é um dos principais condutores da concorrência. Ela desempenha um papel importante da mudança estrutural da indústria, bem como na criação de novas indústrias. Ela também é um grande equalizador, acabando com a vantagem competitiva até mesmo de empresas bem fortificadas e instigando outras para a dianteira. Um grande número das grandes empresas surgiu de transformações tecnológicas capazes de explorar. De todas as coisas que podem modificar as regras da concorrência, a transformação tecnológica figura entre as mais proeminentes (PORTER, 1989, p. 153).

Para este autor, as transformações tecnológicas trazem inúmeros benefícios estratégicos. Isto significa que é necessário estar atento às possibilidades de impacto que a tecnologia pode causar na estratégia de uma instituição. Traçar objetivos que explorem essas possibilidades é essencial para o avanço da gestão e o aumento da efetividade de qualquer organização. Portanto é importante avaliar que tipo de ferramenta tecnológica pode afetar o desempenho organizacional.

À medida que as instituições automatizam seus processos de negócio utilizando sistemas de informação, vão também armazenando inúmeros dados que poderão servir de maneira útil para as tomadas de decisão em níveis estratégicos a partir da análise desses dados. Neste ponto, a tecnologia da informação pode se tornar a grande facilitadora na compreensão de grandes massas de dados. Fayyad, Piatetsky-Shapiro, Smyth (1996 *apud* GOLDSCHMIDT, 2005, p. 3) definiram a descoberta de conhecimento em bases de dados como o “processo, não trivial, de extração de informações implícitas, previamente desconhecidas e potencialmente úteis, a partir dos dados armazenados em um banco de dados”. Sem este processo de análise das informações o que se tem é apenas um acúmulo de dados. Desta forma, se faz necessário compreender quais ferramentas permitem tal análise e como isto se relaciona com outras disciplinas da gestão.

O processo de análise das informações pode se tornar um grande desafio. Traina *et al.* (2001) abordam este assunto:

O volume de dados a ser analisado é imenso, e na maioria das vezes não se sabe por onde começar o processo de extração de informação. Ou seja, todo o esforço e custo de coletar e armazenar dados pode ser infrutífero se não se souber recuperar dados pertinentes que respondam às consultas desejadas pelos usuários, que nesse caso são os proprietários dessa informação (TRAINA *et al.*, 2001, p. 1).

Os mesmos autores completam tal raciocínio argumentando que o ser humano não é capaz de interpretar grandes volumes de dados apenas de forma numérica ou textual. Por outro lado, há maior receptividade quando os dados são apresentados de forma gráfica (TRAINA *et al.*, 2001).

Há diversas formas de apresentar o conhecimento contido nas informações custodiadas por uma organização. Goldschmidt cita algumas delas:

Árvores, regras, gráficos em duas ou três dimensões, planilhas, tabelas e cubos de dados são muito úteis na representação de conhecimento. Em geral, as técnicas de visualização de dados estimulam a percepção e a inteligência humana, aumentando a capacidade de entendimento e associação de novos padrões (2005, p. 58).

Estas formas de representação são mais acessíveis e conseqüentemente mais eficazes para estimular o processo decisório, pois exigem menor esforço para sua interpretação. Portanto, a forma como se apresentam as informações pode ser decisiva na eficácia da produção de conhecimento.

Na busca por uma resposta sobre um problema de negócio, dificilmente olhar para uma planilha com milhares de linhas resolverá a questão. Por outro lado, um gráfico construído com base em poucas colunas torna inteligível o conteúdo ali disposto. Desta forma, podemos concluir que ferramentas que permitem a rápida construção de análises gráficas a partir de grandes volumes de dados representam um avanço significativo no processo de análise da informação.

A tecnologia contribui neste processo com as ferramentas de visualização de dados. Estes sistemas partem do conceito tradicional de BI (*Business Intelligence* ou Inteligência de Negócios). O BI é um conceito que ultrapassa as fronteiras da tecnologia da informação, podendo assumir significados distintos de acordo com o prisma adotado. Trata-se de “um termo ‘guarda-chuva’ que inclui arquiteturas, ferramentas, bancos de dados, aplicações e metodologias” (TURBAN *et al.*, 2009, p. 27). O que une todas essas perspectivas é o objetivo de proporcionar o acesso interativo aos dados, proporcionado a possibilidade de realizar análises para basear decisões em nível tático ou gerencial (TURBAN *et al.*, 2009). BI consiste em utilizar dados devidamente transformados para fundamentar as ações estratégicas de uma instituição.

O BI permite explorar o acervo de informações e tomar as decisões com base em análises e dados estatísticos, e as tecnologias que derivam deste conceito estão cada vez mais acessíveis, sendo comum encontrá-las em empresas e órgãos públicos. Todavia é necessário destacar que as ferramentas de BI exigem altos investimentos em consultorias, serviços e licenças de software. Outro fator que pesa em desfavor do conceito é a recorrência de insucessos.

Muitos projetos fracassam antes de produzir resultados efetivos. Del Pino (2014) cita as consequências e os motivos destas falhas:

Um deles é a necessidade de as empresas filtrarem um volume maior de informações de acordo com quesitos bastante específicos (relevantes para o negócio) o que faz aumentar a complexidade da pesquisa no sistema de BI. Ainda é necessário adequar o desenvolvimento de hardware e de software, que anda em passos mais lentos que essa demanda.

Além disso, vivemos em uma época na qual – acostumados a fazer pesquisas no Google, por exemplo – os usuários desejam obter respostas rápidas. Tal velocidade, imprime nos sistemas internos a pressão de responder na hora, pois poucos usuários ainda toleram sistemas lentos. O retardo nas repostas leva a um só comportamento por parte do usuário final: o abandono da plataforma de informações. Prejuízo certo para a corporação que desembolsou uma quantia razoável pela solução.

O resultado do desastre é uma opulência de tabelas do Excel transitando pela corporação em silos desorganizados (PINO, 2014, online).

Custos altos, mudança de cultura e dificuldades técnicas para implementação, tais como processos complexos de ETL (*Extract, Transform, Load*) são fatores que se tornam impeditivos para o sucesso deste tipo de projeto. Tal constatação tem induzido as tradicionais ferramentas de BI a evoluírem para estar mais próximas do usuário final.

Uma preocupação recorrente das instituições que pretendem investir em tecnologias de visualização de dados é o tempo de espera necessário para aferir os benefícios. Antes de aplicar qualquer recurso, é preciso verificar em quanto tempo se dá o retorno do investimento, além de justificar a relação custo-benefício. Se esse tempo for longo demais ou se os benefícios residirem apenas no campo teórico, dificilmente a ideia ganha apoio da alta administração.

Na busca por ferramentas que tragam resultados imediatos e ao mesmo tempo facilitem a vida de quem precisa da informação espera-se que, no ambiente de análise, as tecnologias sejam cada vez mais intuitivas e próximas de quem trabalhará com os dados. Contudo, ainda perduram barreiras em torno do BI. Um dos obstáculos é a alta dependência de uma equipe técnica especializada para operar a tecnologia.

Surge então o modelo *self-service* de BI, com o intuito de tornar mais fácil a experiência para criar análises e preparar dados, desde planilhas tradicionais até *big data*. Pesquisadores da TDWI (*Transforming Data with Intelligence*) conceituam este novo modelo da seguinte forma:

São facilidades dentro do ambiente de BI que permitem que os usuários de BI se tornem autossuficientes e menos dependentes do departamento de TI da organização. Essas facilidades se concentram em quatro objetivos principais: acesso mais fácil aos dados para relatórios e análise, suporte mais fácil e

melhorado para recursos de análise de dados, opções de implantação mais rápidas - como appliances [hardware com software embutido] e computação em nuvem, além de interfaces de usuário final mais simples, personalizáveis e colaborativas (IMHOFF; WHITE, 2011, p. 5, tradução nossa).

Este tipo de recurso aumenta a autonomia do usuário final, diminuindo a necessidade de interferência dos especialistas em TI da organização para filtrar ou gerar informações a partir dos dados armazenados. Desta forma, as respostas às questões de negócio se tornam muito mais rápidas e assertivas à medida que o usuário passa a dominar as plataformas do BI.

O impacto da visualização de dados

O maior impacto que a visualização de dados pode causar é a mudança de comportamento frente à tomada de decisão. Dias e Carvalho (2007) abordam este assunto aplicando o conceito de visualização da informação para além dos recursos gráficos computacionais, citando, por exemplo, as placas de trânsito e os semáforos, recursos que auxiliam os motoristas, permitindo-lhes obter informações adicionais sobre o percurso ou simplesmente os orientando em instantes. Estes sinais são dinâmicos, assim como o ambiente organizacional. Estar atento aos indicadores pode auxiliar tanto gestores quanto colaboradores a mudar sua postura diante de determinada situação.

A utilização de painéis de controle para acompanhamento do desempenho da organização não é novidade no mundo da administração. Silva e Loss (2017) refletem que a gestão à vista é uma ferramenta que surgiu no chão das fábricas, para possibilitar a comunicação não verbal e instantânea da real situação da linha de produção, de forma acessível a todos os trabalhadores daquela área ou que estejam passando por ali. A visualização da informação induz a mudança de atitude de todos os que são expostos aos dados.

Os painéis de controle de ferramentas de BI podem ser utilizados como instrumentos de gestão, não apenas para executivos ou gerentes, mas também para modificar a conduta dos colaboradores da organização. Embora seja uma etapa desafiadora, é possível influenciar o comportamento do colaborador e dos líderes da organização (LUCHESE, 2012). As mudanças comportamentais frente à informação visual são naturais para o ser humano, frutos do seu aprendizado que levam a ações ou reações ante o cenário em que se encontra.

O homem aprende a explorar a sua capacidade de percepção a partir das relações espaciais e então interpreta e compreende as informações apresentadas, gerando assim um novo conhecimento (FREITAS *et al.*, 2001, *apud* DIAS; CARVALHO, 2007). A exposição aos dados dispostos de maneira gráfica afeta a forma como as pessoas veem o seu próprio desempenho. O trabalhador passa a quantificar o resultado do seu trabalho. A mensuração em tempo real também ajuda a motivar os colaboradores:

A pessoa percebe que sua participação e desempenho podem contribuir para seu desenvolvimento na empresa através de forças motivacionais. As percepções das pessoas através de suas expectativas levam a atitudes. As percepções, atitudes, valores e metas dos grupos geram as forças motivacionais que são responsáveis pelo comportamento da pessoa, que, junto das orientações cognitivas, mostram que a pessoa deve saber o que fazer e ter vontade de fazer. O comportamento naturalmente conduz para os resultados, tais como produção, vendas etc., que serão refletidos nas variáveis de mensuração do resultado final, tais como custo, produtividade, lucro, etc. (ALBERTIN, 2009, p. 40).

Assim como aos gestores, o acesso democratizado à informação faz as equipes refletirem sobre o seu desempenho e contribuição para a instituição, mostra-lhes o que deve ou precisa ser feito. Desta forma permite-se que as organizações explorem os benefícios em torno dos dados que coletaram durante anos de atuação.

Gestão à vista nas licitações do TCE-GO

O TCE-GO realiza anualmente diversos processos de contratação de fornecimento de bens e serviços para manter suas atividades. Esses processos, como em todos os órgãos públicos, são conhecidos pela morosidade, justamente o oposto da eficiência pretendida. Em grande parte, isto se deve às rígidas regras dos procedimentos licitatórios, descritas em diversos instrumentos legais, tais como a Lei nº 8.666/1993. Tais normas fazem com que as aquisições levem, por vezes, mais de 6 (seis) meses para serem efetivadas.

Essa demora era uma grande preocupação no TCE goiano. A lenta tramitação processual das contratações poderia afetar diretamente os resultados do órgão. Mas, mesmo com todos os dados de andamento dos processos sendo geridos em sistemas de TI, as informações não eram utilizadas para acompanhar de perto as contratações. Assim, cada processo era consultado individualmente para verificar onde (qual setor) e há quanto tempo estava ali.

Os princípios da eficiência e da eficácia são preceitos legais perseguidos por toda a administração pública, especialmente ao adotar a gestão estratégica. Conforme depreende-se da leitura do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a legalidade não pode ser usada como barreira à busca por efetividade na prestação do serviço público. Assim sendo, a burocracia dos certames licitatórios não é empecilho para que se aplique a boa governança nestes procedimentos, aplicando técnicas de gestão que promovam seu aprimoramento.

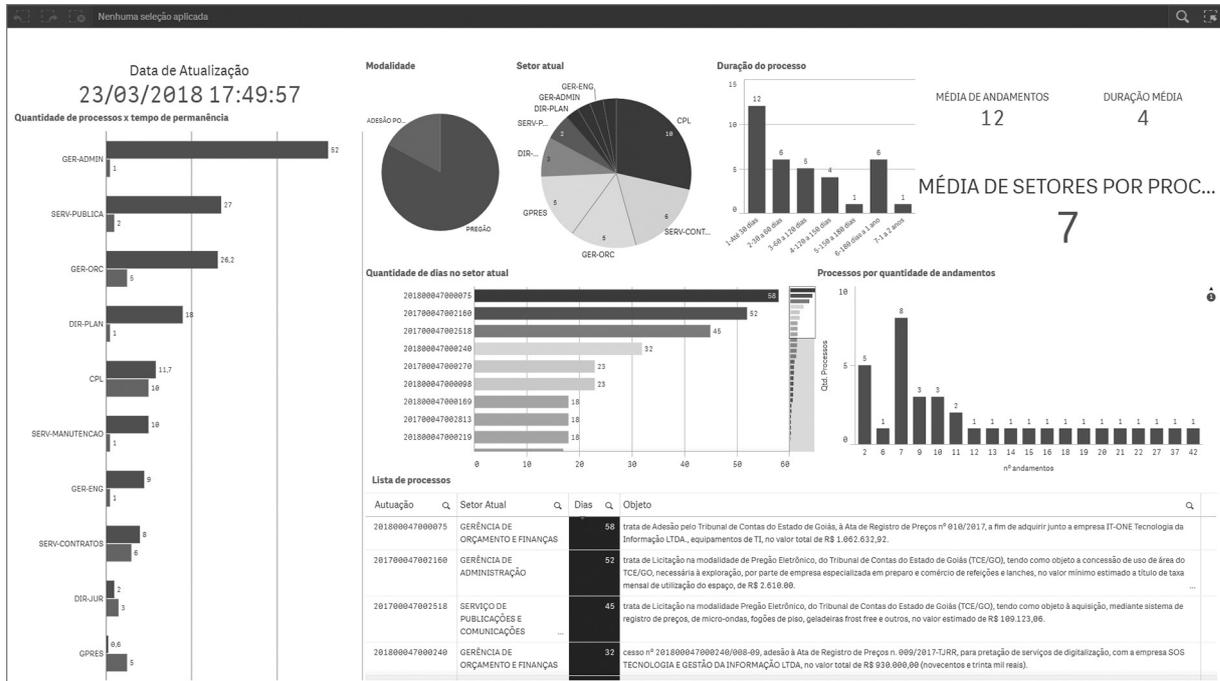
Seguindo tais diretivas, o TCE-GO envidou esforços para reduzir o tempo e conseqüentemente o custo envolvido nos procedimentos de aquisição de bens e serviços feitos pela corte. A visualização de dados foi amplamente utilizada neste processo. De maneira rápida, a gestão à vista provida através de uma ferramenta de BI *self-service* permitiu ao TCE-GO observar ganhos significativos de desempenho das equipes envolvidas na realização de licitações.

Para permitir que os gestores tivessem uma visão mais ampla desses processos, o Tribunal construiu um painel de controle utilizando o software de visualização de dados (figura 1). O *dashboard* incluiu gráficos que mostram a distribuição da quantidade de processos por setor, o tempo médio de permanência cada em cada unidade e quais processos estão ali há mais tempo. Na mesma tela, a descrição resumida da contratação permite entender do que se trata cada uma delas.

O painel é atualizado constantemente e foi disponibilizado para as principais equipes envolvidas na instrução processual das contratações. O TCE-GO instalou televisores em cada setor, onde o painel é exposto continuamente. O painel é acompanhado, ainda, pelo dirigente máximo da organização e as mesmas informações são apresentadas aos responsáveis pelas unidades e seus analistas.

Os gráficos são intuitivos e a ferramenta ainda permite interagir com cada um deles. Ao selecionar qualquer parte de um gráfico, o mesmo filtro é aplicado automaticamente ao restante das visualizações. Desta maneira, é possível fazer um rápido diagnóstico de cada setor, por exemplo. Estes recursos são bastante úteis para a tomada de decisão no âmbito de cada equipe, sem deixar de lado a visão geral. Trata-se do conceito *self-service*, que permite ampliar *insights* sem a necessidade de desenvolver novos painéis específicos para cada setor.

Figura 1 – Painel de acompanhamento das contratações do TCE-GO

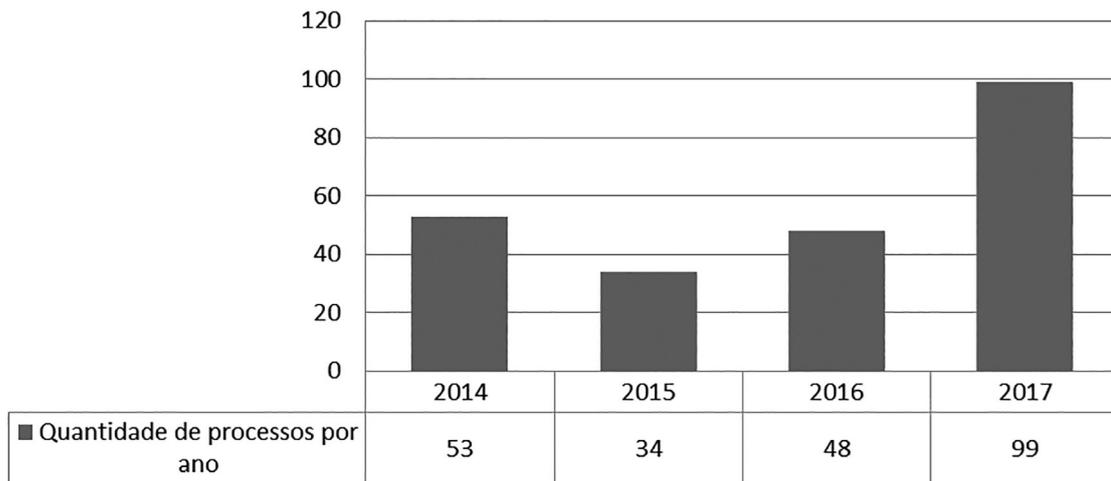


Fonte: TCE-GO, 2017.

O painel das contratações foi construído no início de 2017 e, após sua implantação, o TCE-GO acelerou significativamente a redução do tempo de trâmite destes procedimentos. Para quantificar o ganho foram pesquisadas informações do sistema de gerenciamento de processos daquele tribunal. Analisou-se um total de 255 (duzentos e cinquenta e cinco) processos de contratação, instruídos desde 2014, conforme figura 2. Entre eles, licitações realizadas por meio de pregão eletrônico e também adesões utilizando atas de registros de preços de outros órgãos.

Foram incluídos neste estudo somente andamentos correspondentes à tramitação regular dos processos, sendo descartadas as situações excepcionais. Ressalte-se, ainda, que os dados se referem somente à instrução processual após a autuação da demanda em sistema específico, não refletindo as fases anteriores, tais como estudos de viabilidade, detalhamento da especificação, pesquisas orçamentárias ou outras análises realizadas pelas unidades técnicas demandantes.

Figura 2 – Quantidade de processos de contratação do TCE-GO



Fonte: Elaborada pelo autor.

Cada processo diz respeito a uma ou mais contratações de objetos relacionados. Um processo pode conter vários andamentos. O andamento corresponde ao intervalo de permanência no setor, independente da quantidade de documentos produzidos ou anexados. O processo pode passar várias vezes em um mesmo setor. O sistema de gerenciamento do TCE-GO registra a data e o horário de entrada e de saída no setor. Cada passagem dessas equivale a um andamento. Foi calculado o tempo médio de duração dos andamentos, conforme registrado na tabela a seguir (figura 3).

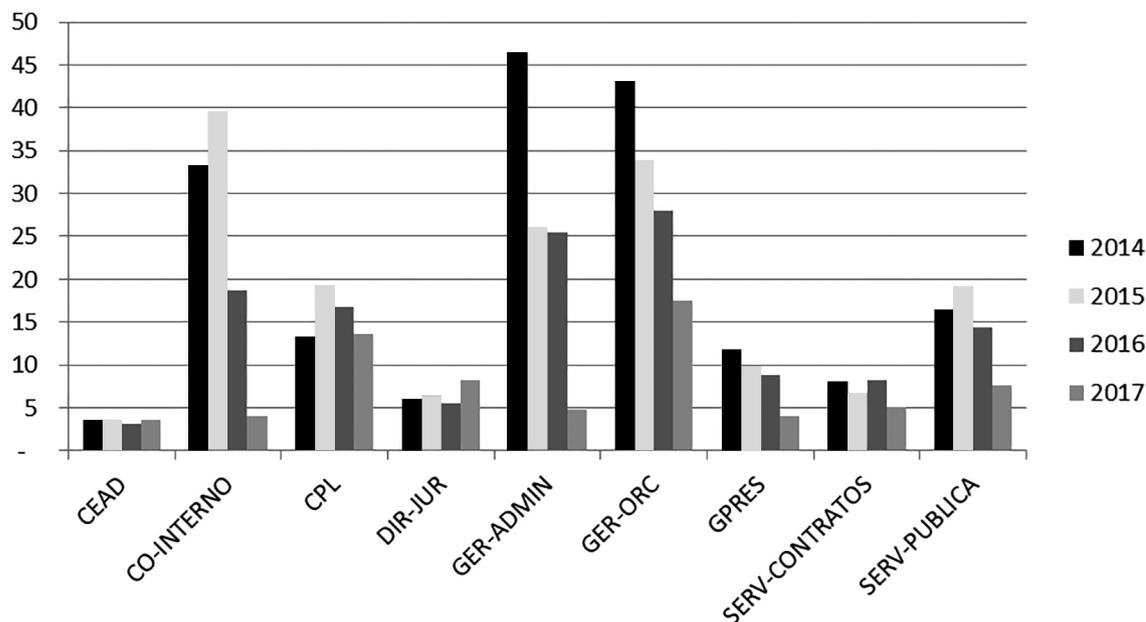
Figura 3 – Tempo médio (em dias) de andamentos de processo de aquisição por setor e ano.

Setor	Sigla do Setor	2014	2015	2016	2017
COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO DE DESPESA	CEAD	3	4	3	4
CONTROLE DE INTERNO	CO-INTERNO	33	40	19	4
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO	CPL	13	19	17	14
DIRETORIA JURÍDICA	DIR-JUR	6	6	6	8
GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO	GER-ADMIN	46	26	25	5
GERÊNCIA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS	GER-ORC	43	34	28	18
GABINETE DA PRESIDÊNCIA	GPRES	12	10	9	4
SERVIÇO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTRATOS	SERV-CONTRATOS	8	7	8	5
SERVIÇO DE PUBLICAÇÃO	SERV-PUBLICA	16	19	14	8
Duração média do andamento (em dias):		20	18	14	8

Fonte: Elaborada pelo autor.

Resultados

Para esta pesquisa, o tempo médio do andamento é o principal parâmetro para aferir o desempenho da instrução processual. Foram analisados nove setores, dos quais sete registraram ganhos de *performance* traduzidos na redução do tempo de trâmite em até 90%. A figura 4 traz uma análise gráfica deste indicador.

Figura 4 – Tempo médio do andamento processual (em dias)²

Fonte: Elaborado pelo autor?

Para comprovar a hipótese de que o software de visualização de dados foi capaz de alavancar as licitações do TCE-GO, foi aferida a trajetória de redução do tempo de trâmite dos processos de aquisição. Foi utilizado o tempo médio do andamento registrado em cada exercício para estimar a duração das etapas de efetivação das contratações, conforme disposto na tabela abaixo (figura 5). Essa estimativa considera a passagem do processo em cada setor, não incluindo outras atividades.

Figura 5 – Análise do tempo de trâmite dos processos de aquisição de bens e serviços do TCE-GO

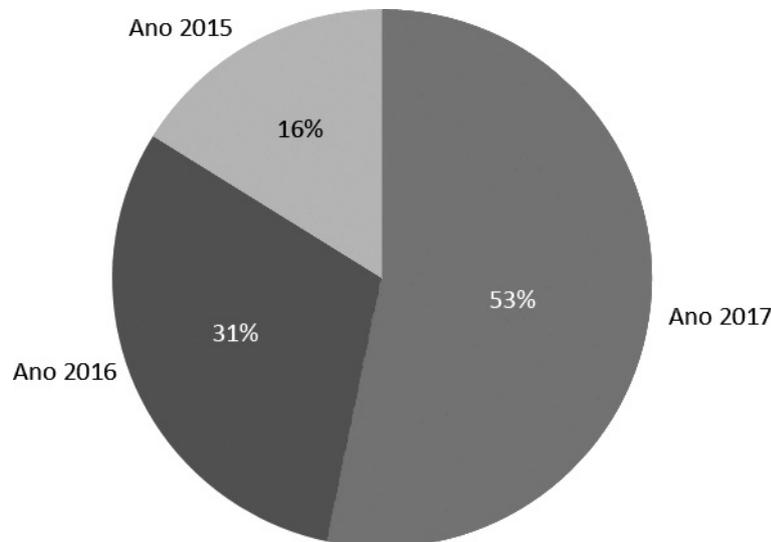
Indicador	2014	2015	2016	2017
Estimativa de duração do processo de aquisição (em dias)	182	164	129	68
Dias reduzidos em relação ao ano anterior	–	18	36	61
Redução (%) em relação ao ano anterior	–	-10%	-22%	-47%
Total de dias reduzidos (acumulado desde 2014)	–	18	53	114
Redução (%) acumulada desde 2014	–	-10%	-29%	-62%

Fonte: Elaborada pelo autor.

O TCE-GO já vinha avançando na redução do tempo de trâmite. Em 2015, foram registradas 34 aquisições (19 a menos que em 2014) e o tempo médio caiu 10%. Já em 2016, foram registrados 48 processos, 30% a mais que 2015, porém o trâmite processual foi 22% mais rápido. Em 2017, com a implantação do painel de controle houve redução de 47% no tempo médio relativo a 2016, sendo que o número de processos saltou de 48 para 99.

² CEAD – Comissão Especial de Avaliação de Despesa; CO-INTERNO – Controle de Interno; CPL – Comissão Permanente de Licitação; DIR-JUR – Diretoria Jurídica; GER-ADMIN – Gerência de Administração; GER-ORC – Gerência de Orçamento e Finanças; GPRES – Gabinete da Presidência; SERV-CONTRATOS – Serviço de Acompanhamento de Contratos; SERV-PUBLICA – Serviço de Publicação.

Figura 6 – Redução do tempo de trâmite por ano, acumulada desde 2014



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desde o início da vigência do Planejamento Estratégico do TCE de Goiás em 2014, foi acumulada uma redução de 62% do tempo de trâmite das aquisições. Desse percentual acumulado, a maior parte refere-se ao ano de 2017, representando mais que os outros dois anos juntos (ver figura 6). Some-se a isto o aumento significativo da quantidade de contratações, que praticamente dobrou.

Os números demonstram o grande impacto provocado pela ferramenta de visualização de dados adotada pelo TCE-GO. O painel de controle das aquisições é apenas um dos vários *dashboards* construídos pela corte. Ressalte-se ainda, que o Tribunal não apenas criou os painéis, mas os colocou à vista das equipes envolvidas no trabalho.

É importante notar que não houve construção de novos sistemas de informação para apoiar especificamente os processos de contratação de bens e serviços, mas tão somente a utilização das mesmas ferramentas de trabalho e observância rígida dos procedimentos legais, que passaram a ser objeto de monitoramento pelos painéis. Contudo, há outras variáveis que podem ter impactado positivamente na redução do trâmite e o aumento da produtividade. Durante o período analisado, o TCE-GO realizou ajustes pontuais na estrutura organizacional, fez ajustes nos procedimentos internos e implantou seu processo eletrônico. Embora parte das equipes permaneça a mesma, houve mudanças no corpo de gestores dos setores avaliados.

Tais ajustes foram provocados pelo conhecimento gerado através da análise constante das informações. Conforme abordado anteriormente, o aprimoramento deve fazer parte do dia a dia das organizações e do próprio contexto de gestão estratégica, que consiste em adotar posturas e ações distintas mediante a necessidade de tomada de decisão. Desta forma, os resultados demonstraram, de maneira prática, o grande potencial da adoção de ferramentas de visualização de dados na governança das licitações.

Conclusão

Mesmo utilizando modalidades mais ágeis como o pregão, as aquisições feitas pelo poder público levam um longo tempo para serem processadas, fazendo com que os órgãos nem sempre tenham suas necessidades atendidas a tempo. Este estudo mostrou uma forma de democratizar a informação por meio de ferramentas de visualização de dados e tornar mais céleres os processos em geral, especialmente as contratações de bens e serviços.

Para compreender melhor o assunto, o presente estudo abordou instrumentos modernos de gestão estratégica. O trabalho recorreu à Teoria da Administração, para entender como se dá o planejamento e o estabelecimento de metas e objetivos. Também foi observado o processo de adoção de tecnologias modernas para aprimorar os processos licitatórios, trazendo o caso do TCE-GO como um exemplo deste novo modelo de gestão.

Abordou-se ainda o conceito de *Business Intelligence*, um conjunto de métodos e ferramentas que envolve tecnologia e gestão para prover respostas rápidas aos executivos, independentemente do volume de dados envolvido. Procurou-se entender quais os principais desafios para implantação do BI, discorrendo sobre sua evolução até o modelo *self-service*.

Restou demonstrado que a visualização da informação é parte importante da Inteligência de Negócios e que os painéis de controle têm o potencial de provocar o engajamento de equipes. Neste mesmo sentido, descreveu-se o modelo de gestão à vista como uma maneira eficaz de disseminar o conhecimento da organização.

Em toda a literatura pesquisada, fica evidente a possibilidade de alavancar o desempenho estratégico das instituições. No que diz respeito ao aspecto qualitativo, o objetivo geral deste estudo foi alcançado ao mostrar como a exposição contínua às informações gráficas é capaz de contribuir para o aumento da produtividade dos colaboradores. Desta forma, alcançaram-se também os objetivos específicos de identificar os principais conceitos em torno das ferramentas de visualização de dados e das possibilidades em torno dos painéis de controle.

Por fim, foi analisado o caso prático de aplicação da hipótese defendida e a resposta quantitativa ao problema inicialmente proposto. Para tanto, se realizou pesquisa em dados dos sistemas de informação do TCE-GO, quanto à redução do tempo de trâmite de processos de licitação. Ficou registrado que o Tribunal construiu e espalhou painéis de controle, alcançando resultados bastante satisfatórios. Dentro do escopo pesquisado, os dados demonstraram que, após a implantação dos painéis, a instituição dobrou sua capacidade produtiva e, ao mesmo tempo, reduziu à metade o tempo médio dos andamentos.

Foram analisados todos os processos de aquisição realizados desde a implantação do Planejamento Estratégico vigente. Dos nove setores internos do TCE envolvidos diretamente, sete apresentaram redução do tempo médio em até 90%, mesmo com o aumento na quantidade de procedimentos. Foram registrados ganhos de desempenho até mesmo nas unidades que precisam aguardar prazos legais, como a CPL.

Fica evidente que não basta adquirir ferramentas ou construir análises que permanecem ocultas. O resultado aqui demonstrado reside em explorar o potencial das ferramentas e, ainda mais, em expor a informação, influenciando pessoas e gerando conhecimento continuamente.

Assim sendo, a maior contribuição deste trabalho foi demonstrar quantitativamente como as estratégias adotadas podem conduzir ao sucesso de um projeto de BI e a redução do tempo de trâmite dos processos. Trata-se de utilizar a tecnologia em favor das organizações, o que se mostra extremamente relevante no cenário atual. Especialmente na administração pública, fomentando a transparência, o controle social, e acima de tudo, garantido efetividade às instituições.

Abstract: This paper analyzes the impact caused by constant exposure to graphical information generated through data visualization systems on procurement processes led by Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Goiás State Court of Accounts - TCE-GO). The study approaches theoretical concepts around information visualization and business intelligence systems in use on TCE-GO, to understand the main management tools aimed at producing results. In a few words, it has been tried to demonstrate how the use of information

systems associated with modern management methods can help organizations to accelerate the reach of their organizational processes, specifically by exposing them in an easy and constant way in strategic points, scores and graphs that can stimulate teams to increase production and consequently reduce bidding costs.

Keywords: Dashboards. Visual management. Bidding. Court of Accounts.

Referências

- ALBERTIN, Alberto Luiz. *Tecnologia de Informação e desempenho empresarial: as dimensões de seu uso e sua relação com os benefícios de negócio*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 9 ed. São Paulo: Manole, 2014.
- DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- DEL PINO, Manuel. *Por que projetos de BI falham? Veja dez erros que devem ser evitados*. COMPUTERWORLD. mar. 2014. Disponível em: <<http://computerworld.com.br/tecnologia/2014/03/10/por-que-projetos-de-bi-falham-veja-dez-erros-que-devem-ser-evitados>>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- DIAS, Mateus Pereira; CARVALHO, José Oscar Fontanini. A Visualização da Informação e a sua contribuição para a Ciência da Informação. *Datagramazero: Revista de Ciência da Informação*, v. 8, n. 5, out. 2007.
- GOLDSCHMIDT, Ronaldo. *Data mining: um guia prático*. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- IMHOFF, Claudia; WHITE, Collin. *Self-Service Business Intelligence: Empowering Users to Generate Insights*. TDWI Best Practices Report. 2011. Disponível em: <http://docs.media.bitpipe.com/io_10x/io_106625/item_583281/TDWI_Best_Practices_Report_Self-Service_BI_Q311%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.
- LUCHESE, Eunice Soares Franco. *Gestão do conhecimento nas organizações*. Nota Técnica 221. São Paulo: CET, 2012. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/media/117897/nota%20tecnica%20221.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2019.
- PORTER, Michael. *Vantagem competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.
- SILVA, Jonama Nascimento; LOSS, Mauricio Johnny. Proposta de implementação da gestão à vista no auxílio à produtividade. *Revista Espacios*, v. 38, n. 27. p. 34. fev. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a17v38n27/a17v38n27p34.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- TRAINA, Agma Juci Machado; TRAINA JÚNIOR, Caetano; BOTELHO, Elisângela; BARIONE, Maria Camila Nardini; BUENO, Renato. *Visualização de Dados em Sistemas de Bases de Dados Relacionais*. 2001. Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/sbbd/2001/007.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2019.
- TURBAN, Efraim; SHARDA, Ramesh; ARONSON, Jay E.; KING, David. *Business Intelligence: Um enfoque gerencial para a Inteligência do Negócio*. São Paulo: Bookman, 2009.

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

XAVIER, Marcelo Augusto Pedreira. Tecnologia da informação e gestão estratégica: análise do impacto do sistema de visualização de dados nas licitações do TCE-GO. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 39-50, jul./dez. 2019.

Controle externo da receita: a experiência do TCE Amapá com o levantamento de governança e gestão fiscal¹

Terezinha de Jesus Brito Botelho

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA), licenciada em Letras (UFPA) e bacharel em Direito pela Estácio-FAMAP. Especialista em Auditoria pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Auditoria e Controladoria pelo Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP), Gestão Pública e Privada (CEAP) e Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Conselheira Substituta do TCE/AP. *E-mail:* terezinha.jesus@tce.ap.gov.br.

Cirilo Alves Ferreira Neto

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia do Amapá e em Gestão Pública pela Faculdade de Teologia e Ciências Humanas. Pós-graduando em Teoria e Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Inspetor de Controle Externo do TCE/AP. *E-mail:* cirilo.ferreira@tce.ap.gov.br.

João Augusto Pinto Vianna

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera e em Regime Próprio de Previdência Social pela Faculdade Damásio de Jesus. Auditor de Controle Externo do TCE/AP. *E-mail:* joao.viana@tce.ap.gov.br.

Rafaela Alves Fecury Lobato

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Controladoria e Avaliação de Empresas e em Contabilidade para Gestão Empresarial pela Faculdade Ideal. Auditora de Controle Externo e Coordenadora do Controle da Receita Estadual no TCE/AP. *E-mail:* rafaela.alves@tce.ap.gov.br.

Vitor do Espírito Santo Ferreira Côrtes

Bacharel em Administração pela Faculdade Madre Tereza. Técnico de Controle Externo do TCE/AP. *E-mail:* vitor.santo@tce.ap.gov.br

Resumo: O presente artigo aborda a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) no desenvolvimento das ações de controle externo relacionadas à receita pública, visando ao aperfeiçoamento da Governança e da Gestão Fiscal do Estado e dos seus municípios, por meio do Levantamento, por autoavaliação, com base nas normas vigentes. O diagnóstico apontou deficiência significativa no que se refere à Governança nas dimensões Liderança e Controle. No tocante à gestão, as dimensões gestão da informação e renúncia da receita foram pior avaliadas. Com o objetivo de auxiliar os jurisdicionados participantes,

o Tribunal recomendou a adoção de medidas no campo fiscal para o incremento dos recursos próprios, no sentido de torná-los menos dependentes das transferências de outros entes na busca do equilíbrio fiscal.

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

Sumário: Introdução – Fundamentação teórica – Método de pesquisa – Governança fiscal – Liderança – Estratégia – Controle – Gestão fiscal – Considerações finais – Referências

Introdução

A partir da década de 1990, sobretudo com as experiências dos Estados Unidos da América (EUA) (*Budget Enforcement Act*, de 1990), da União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, de 1998), profundas mudanças no modelo de gestão fiscal brasileiro começaram a ser adotadas. Esse movimento marcou o início de um programa de transparência fiscal, que se tornou realidade definitiva com a edição

¹ Artigo revisto e modificado apresentado no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, realizado de 11 a 14 de novembro de 2019, em Foz do Iguaçu/PR.

da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O objetivo principal dessa lei é estabelecer normas para repensar a gestão pública no Brasil, com foco no planejamento, na prevenção de riscos e correção de desvios e na busca do equilíbrio entre receitas e despesas (BRAGA, 2015, p. 373).

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

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

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

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

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

O TCE Amapá, em quase 30 anos de existência, até o ano de 2017 não havia realizado nenhum trabalho aprofundado na temática “Receita Pública”, pois eram priorizadas as auditorias com enfoque na execução das despesas públicas. Um passo importante foi dado com a normatização do levantamento como instrumento de fiscalização, a partir da aprovação do Manual de Auditoria do TCE/AP (Resolução Executiva nº 61/2015).

Seguindo o movimento nacional de priorização pelas Cortes de Contas do desenvolvimento de atividades de controle relacionadas à receita pública, o Tribunal de Contas amapaense, por meio da Resolução Executiva nº 55, de 12 de junho de 2014, instituiu duas Coordenadorias de Controle da Receita, uma de âmbito estadual e outra municipal. Suas competências englobam o levantamento de informações e a avaliação e análise da estrutura dos órgãos e entidades estaduais e municipais, da administração direta e indireta, que tenham a atribuição de arrecadar, gerenciar ou utilizar recursos decorrentes da receita pública e/ou conceder incentivos fiscais, dentre outras.

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

Fundamentação teórica

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

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

Apesar da transformação do Amapá em estado e, conseqüentemente, da atribuição constitucional da competência dele e de seus municípios para instituição, arrecadação e cobrança de tributos, o cenário continua muito semelhante ao anterior, visto que a dependência financeira dessas esferas por recursos oriundos de transferências ainda é considerável, pois representam a maior fonte de receita em comparação ao recurso próprio. Conforme o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Amapá pode ser considerado o estado mais dependente do Brasil em relação às transferências constitucionais oriundas da União, adotando a participação das receitas de transferências no total de suas receitas primárias como critério (BRASIL, 2018, p. 16).

Por essa razão, e em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Resolução nº 06/2016 da ATRICON e à Resolução Executiva nº 55/2014 – TCE/AP, a Corte de Contas amapaense desenvolveu o Levantamento de Governança e Gestão Fiscal, a fim de obter um diagnóstico da realidade fiscal do Amapá e conseguir, com base nessas informações, auxiliar o estado e os municípios a aperfeiçoarem e estruturarem suas respectivas áreas fazendárias, e, por consequência, incrementarem a arrecadação própria, para minimizar a dependência das transferências de outros entes, e prestarem serviços públicos de melhor qualidade para a sociedade.

Método de pesquisa

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

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

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

Os instrumentos foram baseados nas melhores práticas de Governança e Gestão afetas à receita pública nacionalmente reconhecidas e concebidos com base na legislação nacional, na Resolução ATRICON nº 6/2016 – Diretrizes de Controle Externo 3.210/2016, no Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar nº 101/2000, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de

1966 – Código Tributário Nacional (CTN), na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP/STN e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF/STN.

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

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

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

Governança Fiscal

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

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

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

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

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

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

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

O Tribunal de Contas da União adota como balizas principais dos mecanismos de governança os conceitos de liderança, estratégia e controle. A liderança compreende o conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. A estratégia envolve aspectos como avaliação do ambiente interno e externo da organização, avaliação e prospecção de cenários e definição e alcance da estratégia organizacional. O controle abrange a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados (TCU, 2014, p. 37).

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

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

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

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

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

Portanto, o CGF atua como ator principal da governança fiscal, assumindo o papel de direcionar, monitorar e incentivar as organizações por meio de mecanismos internos e externos, buscando sempre harmonizar a relação entre a sociedade e a autoridade tributária para que as boas práticas, resultantes dessa simetria, proporcionem a simplificação fiscal e a gestão eficiente, o que torna as questões fiscais mais transparentes.

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

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

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

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

Liderança

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

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

Um dos mecanismos relevantes de governança em uma organização é a liderança por pessoas íntegras, capacitadas, responsáveis e motivadas ao exercício de governança. O exercício de liderança requer um conjunto harmonioso de práticas de natureza humana com fundamentação ética objetivando resultados possíveis.

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

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

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

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

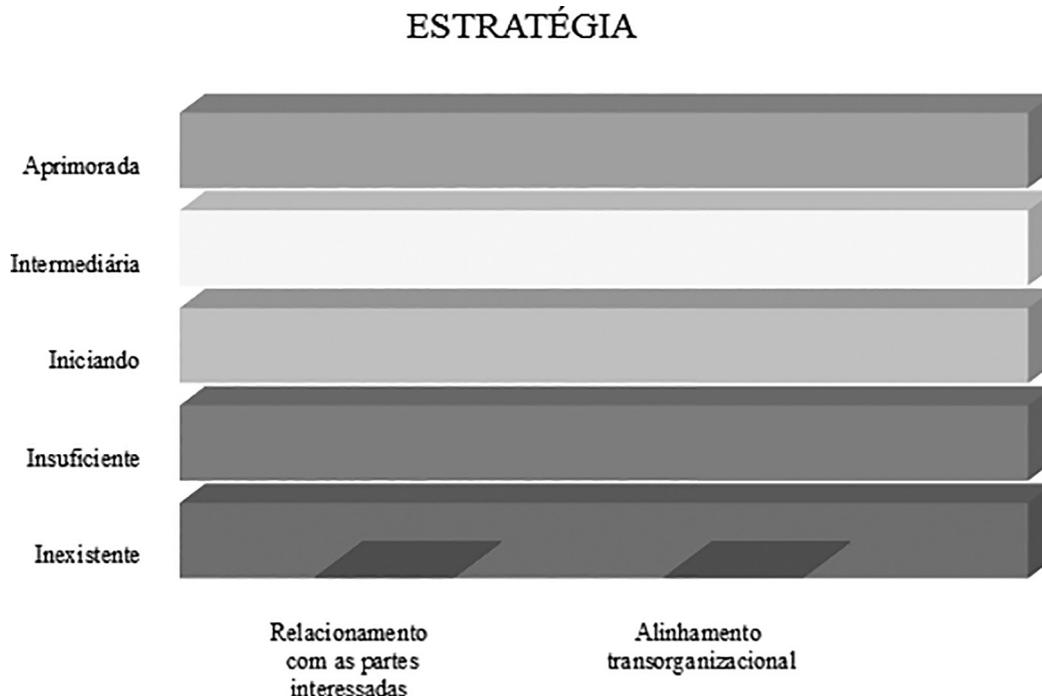
Estratégia

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

As organizações precisam satisfazer vários objetivos políticos, econômicos e sociais, exigindo-se que estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas, avaliar o desempenho e os resultados organizacionais e ser transparentes, fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (TCU, 2014).

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

Gráfico 1 – Perfil da estratégia no âmbito estadual

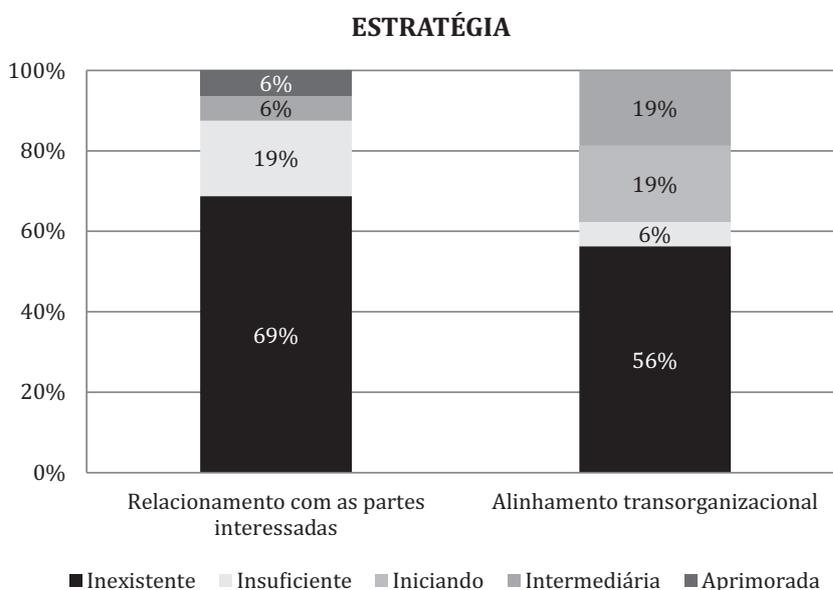


Fonte: TCE/AP.

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

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

Gráfico 2 – Perfil da estratégia no âmbito municipal



Fonte: TCE/AP

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

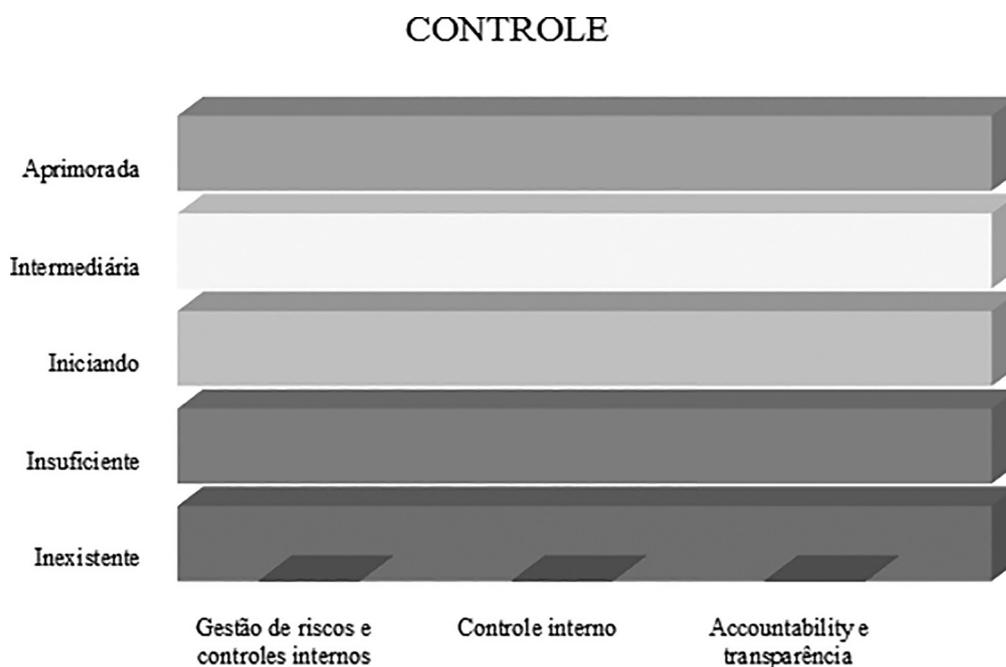
Controle

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

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

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

Gráfico 3 – Perfil de controle no âmbito estadual

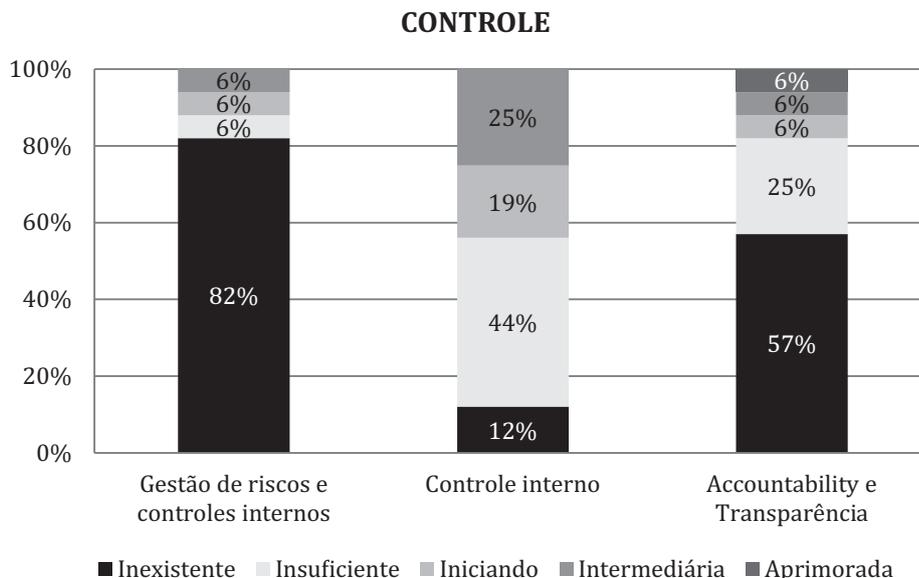


Fonte: TCE/AP.

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

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

Gráfico 4 – Perfil de controle no âmbito municipal



Fonte: TCE/AP.

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

Gestão Fiscal

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

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

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

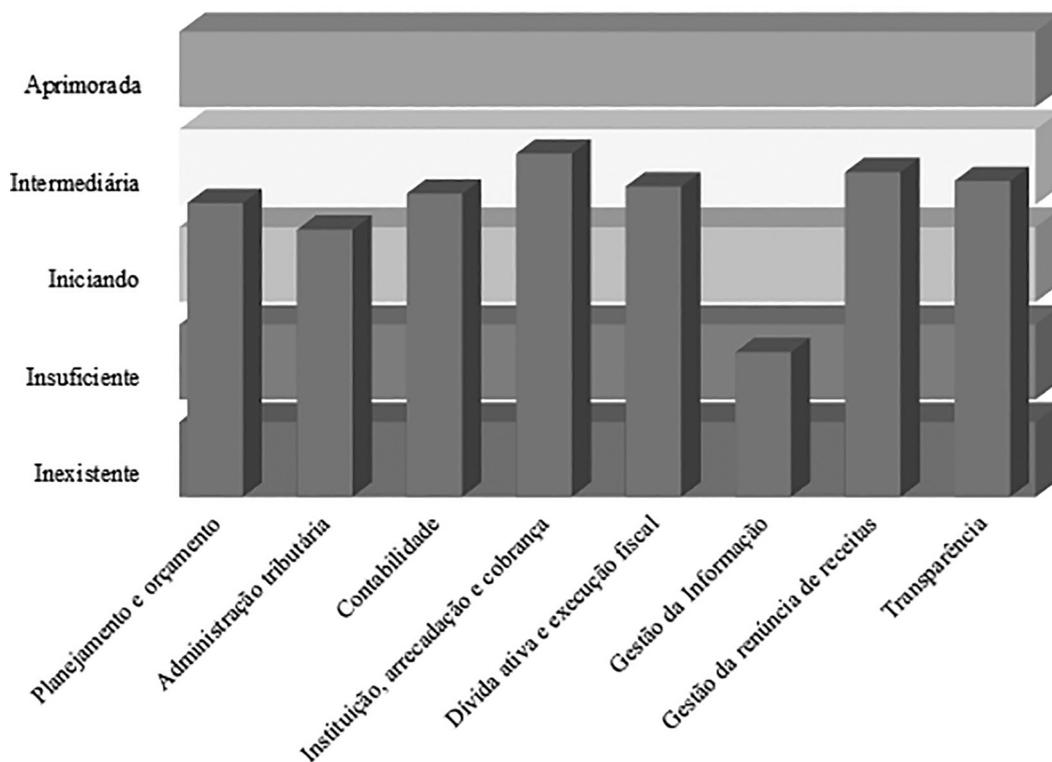
A autoavaliação da Gestão Fiscal teve a adesão de 76,47% (setenta e seis inteiros e quarenta e sete centésimos por cento) das unidades jurisdicionadas, tendo participação do estado e mais 12 (doze) municípios, possibilitando um diagnóstico bastante abrangente.

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

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

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

Gráfico 5 – Gestão Fiscal Estadual
GESTÃO FISCAL DO ESTADO



Fonte: TCE/AP.

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

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os sistemas fazendários, contábeis e financeiros devem ser integrados, de forma que disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso à informação. Quanto à despesa, o sistema deverá informar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da sua execução, no momento de sua realização e com a

disponibilização mínima de dados referentes ao número do correspondente processo. Quanto à receita, deve demonstrar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive recursos extraordinários.

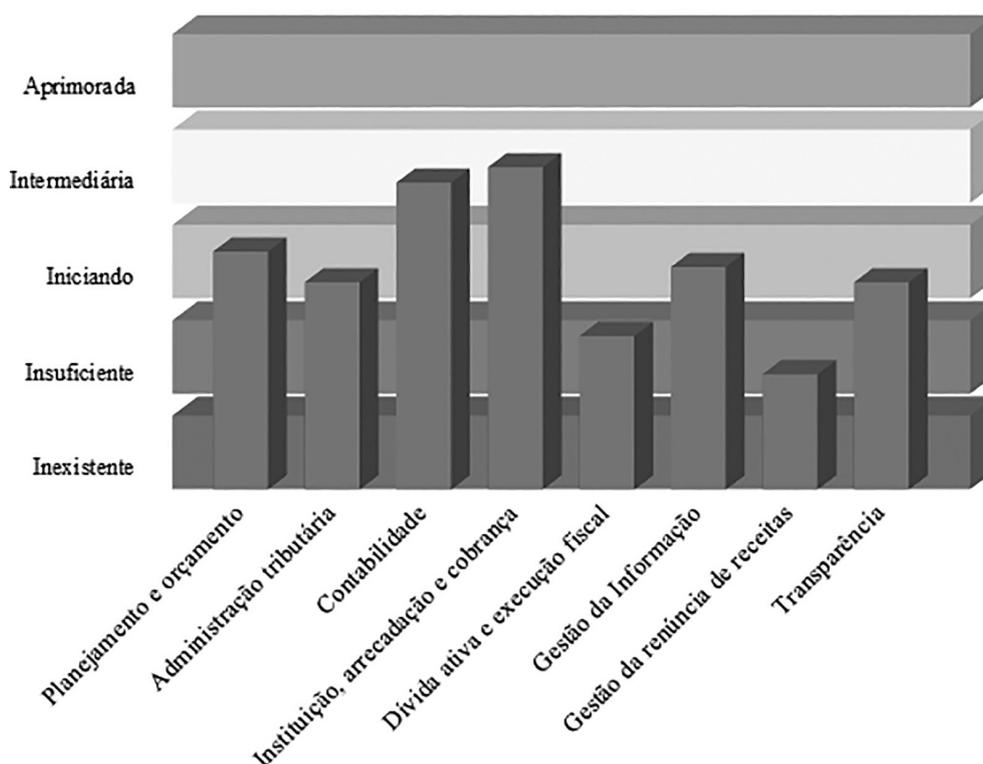
Corroborando essa determinação legal, a ATRICON, por meio da Resolução nº 6/2016, recomenda a integração dos sistemas fazendários, contábeis e financeiros de forma que proporcionem um padrão mínimo que garanta a integridade e a confiabilidade dos registros e possam dispor de relatórios gerenciais que possibilitem o efetivo auxílio à Administração Tributária e Fazendária e a necessária transparência para o controle interno, externo e social.

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

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

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

Gráfico 6 – Gestão Fiscal – Municípios
GESTÃO FISCAL - MUNICÍPIOS



Fonte: TCE/AP.

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

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

As unidades jurisdicionadas municipais, além de possuírem reduzido controle e baixa capacidade de gerar informações gerenciais e quase não conseguirem instituir, arrecadar e cobrar os tributos de sua competência, ainda concediam incentivos e benefícios tributários sem respeitar os ditames legais, o que se classifica como um risco relevante para o seu equilíbrio financeiro, prejudicando a Administração Pública em sua totalidade, pois a deficiência nessa dimensão faz com que o ente deixe de arrecadar receitas e de usufruir dos benefícios advindos de programas de incentivos fiscais.

Além das dimensões que apresentaram pior desempenho, o TCE/AP concentrou esforços na dimensão instituição, arrecadação e cobrança, a qual foi objeto de validação por parte da Comissão designada para o trabalho, ou seja, todos os jurisdicionados, com exceção de apenas um município, tiveram informações coletadas e validadas, totalizando, nesse item, quase 100% (cem por cento) do universo avaliado. Nessa dimensão, o objetivo foi verificar se o ente observava os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal por meio da instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência, bem como se era efetivo o exercício de sua competência constitucional tributária.

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

Gráfico 7 – Comparativo da Tributação em 2017: Prevista e Arrecadada



Fonte: TCE/AP.

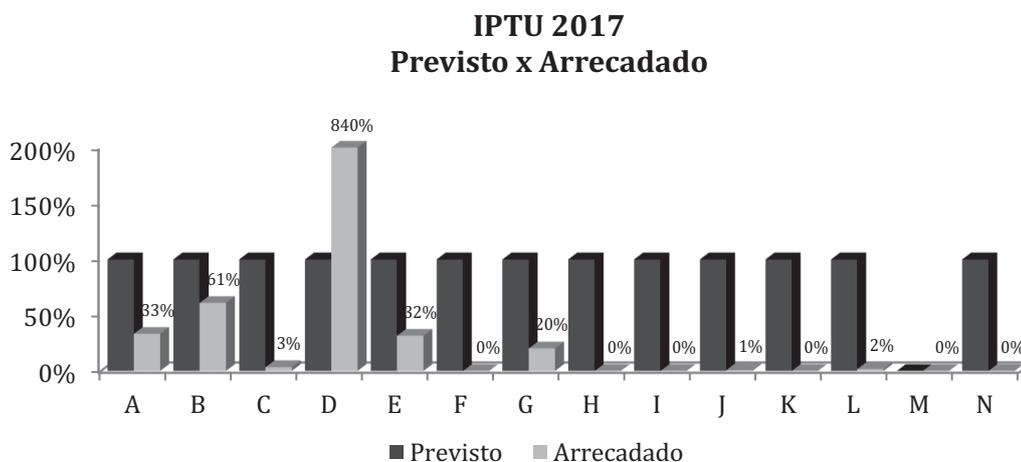
Com fulcro nas informações prestadas ao Tribunal, todos os impostos de competência do Estado foram arrecadados além do previsto, o que aconteceu também com o Imposto de Renda Retido na Fonte. Em relação à taxa pelo exercício do Poder de Polícia e à Contribuição Previdenciária dos servidores públicos,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

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

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

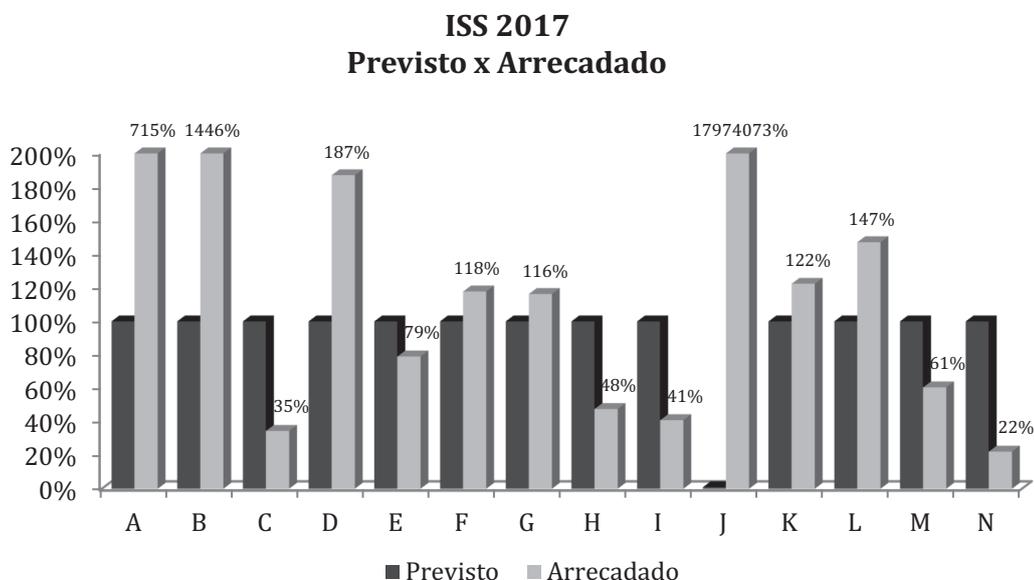
Ressalta-se que, nos gráficos dos dados municipais, para resguardar o sigilo das respostas, foram atribuídas letras aleatórias para representação de cada município.

Gráfico 8 – Comparativo IPTU 2017: Previsto e Arrecadado



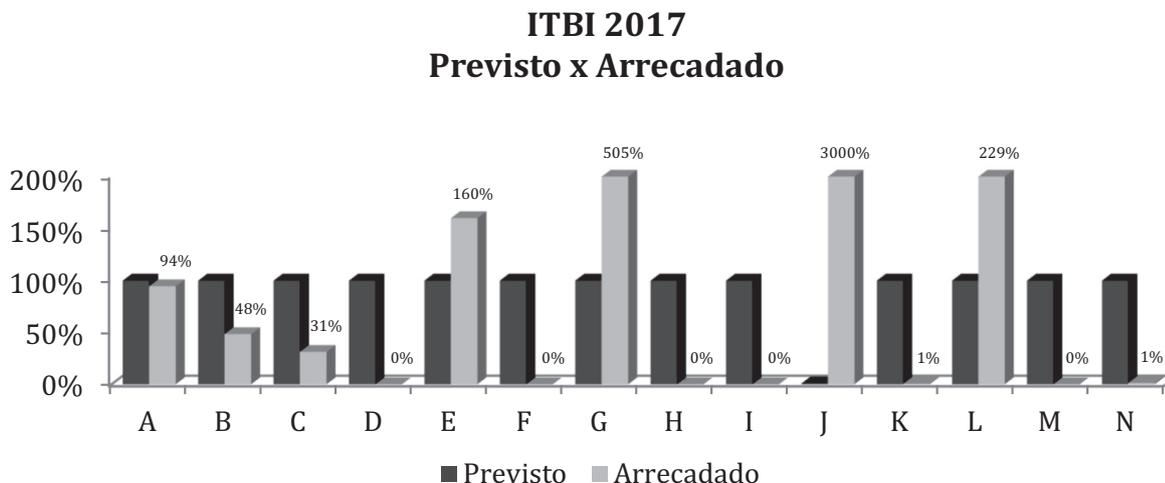
Fonte: TCE/AP.

Gráfico 9 – Comparativo ISS 2017: Previsto e Arrecadado



Fonte: TCE/AP.

Gráfico 10 – Comparativo ITBI 2017: Previsto e Arrecadado



Fonte: TCE/AP.

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

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

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

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

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

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

Apenas um município apresentou equilíbrio entre a previsão e a arrecadação, demonstrando a elaboração do orçamento baseada em padrões técnicos. Do restante, dois arrecadaram menos da metade do previsto em sua LOA e quatro obtiveram arrecadação superior à previsão. Entretanto, não foi possível atribuir esses resultados a uma deficiência na previsão orçamentária ou a uma efetiva arrecadação superavitária. Acerca do município J, mencionado anteriormente, a exemplo

do que ocorreu com o IPTU, apresentou-se um percentual elevadíssimo de arrecadação, em razão de ausência de previsão orçamentária de receita com ITBI.

Com base nessas informações, o Tribunal conseguiu identificar que questões políticas têm impossibilitado o exercício pleno da competência tributária dos entes municipais e que as informações contábeis registradas de forma não fidedigna prejudicam a Gestão Fiscal do ente como um todo, visto que estes deixam de arrecadar recursos próprios, utilizam como instrumento de decisão peças com dados imprecisos e prestam informações inverídicas à sociedade e aos órgãos de controle.

Considerações finais

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

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

Após análise, categorização e atribuição de valores das respostas dos questionários de Governança e de Gestão Fiscal, constatou-se que o estado do Amapá encontra-se no estágio de capacidade inexistente, na média das três dimensões de Governança avaliadas: liderança, estratégia e controle; e no estágio intermediário de capacidade, na média das oito dimensões de Gestão Fiscal: planejamento e orçamento; administração tributária; contabilidade; instituição, arrecadação e cobrança; dívida ativa e execução fiscal; gestão da informação; gestão da renúncia de receitas; e transparência.

Na governança estadual, os piores cenários encontrados foram os relacionados ao controle e à estratégia, cujos estágios de capacidade enquadram-se igualmente como inexistentes.

Em relação à gestão fiscal estadual, identificou-se como pior cenário o relativo à gestão da informação, que se mostra no estágio de capacidade insuficiente.

Quanto aos municípios amapaenses, após análise, categorização e atribuição de valores das respostas dos questionários de governança e de gestão fiscal, constatou-se que, via de regra, encontram-se no estágio inicial de capacidade, na média das três dimensões de governança avaliadas: liderança, estratégia e controle, e a maioria no estágio inicial de capacidade na média das oito dimensões de gestão fiscal: planejamento e orçamento; administração tributária; contabilidade; instituição, arrecadação e cobrança; dívida ativa e execução fiscal; gestão da informação; gestão da renúncia de receitas; e transparência.

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

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

Identificou-se, ainda, que a totalidade dos municípios não possuem Conselho de Gestão Fiscal e que uma quantidade significativa dos municípios, apesar de prever, não arrecada IPTU

por decisão política do Chefe do Poder Executivo, por ser uma medida considerada antipopular, na avaliação dos gestores.

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

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

Ao Conselho Estadual de Gestão Fiscal recomendou estabelecer critérios de seleção para Secretário de Estado da Fazenda e para gestores diretamente a ele subordinados; implementar plano de capacitação permanente dos atores da Governança; adotar práticas visando aprimorar o relacionamento com as partes interessadas e o alinhamento transorganizacional das ações no âmbito das finanças públicas; implantar a gestão de riscos e desenvolver mecanismos de disponibilização dos resultados do monitoramento da gestão; avaliar a possibilidade de implantação de órgão setorial do Sistema de Controle Interno dedicado à área da receita pública; e desenvolver diretrizes para abertura de dados e divulgação de informações, resguardando as sigilosas, assim consideradas por lei, relacionadas às finanças públicas.

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

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

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

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

O TCE/AP tem desenvolvido institucionalmente outros trabalhos decorrentes do Levantamento, como a criação do sistema de informação denominado Audicontas, que busca a integração com os sistemas financeiros para que haja maior segurança, integridade, disponibilidade, conformidade e confiabilidade das informações prestadas para o Tribunal e para a sociedade, além de buscar uma forma para obter acesso direto ao sistema de administração tributária estadual e demais sistemas relacionados ao planejamento e à execução orçamentária, superando os entraves do alegado sigilo fiscal.

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

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

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

Por fim, importante ressaltar que o levantamento foi considerado uma boa prática pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ao avaliar o TCE/AP no Marco de Medição do Desempenho dos TCs – MMD-TC.

Abstract: This paper addresses the experience of the Amapá State Court of Accounts (TCE/AP) in the development of external control actions related to public revenue, aiming at improving the Governance and Fiscal Management of the State and its municipalities, through the Survey, by self-assessment, based on current standards. The diagnosis indicated a significant deficiency regarding Governance in the Leadership and Control dimensions. Regarding management, the dimensions

of information management and renunciation of revenue were worse evaluated. In order to assist the participating jurisdictions, the Court recommended the adoption of measures in the fiscal field to increase own resources in order to make them less dependent on transfers from other entities in the search for fiscal balance.

Keywords: Survey. Governance. Fiscal management. Revenue.

Referências

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO/IEC 38500: *Tecnologia da Informação – Governança da TI para a organização*. Rio de Janeiro, 2009.
- ATRICON. *Resolução nº 06/2016 - Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016: relacionadas à temática "Receita e renúncia de receita"*. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%Bancia-de-receita.pdf>. Acesso: 22 abr. 2019.
- BRAGA, Marconi A. F. C. Responsibility. In: CASTRO, C. L. F; GONTIJO, C. R. B. *et al.* (Org.). *Dicionário de políticas públicas: volume 2*. Barbacena: EdUEMG, 2015. p. 373-374.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso: 23 abr. 2019.
- BRASIL. IBGE. *Panorama populacional estimado do Estado do Amapá 2018*. Brasília: 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso: 22 abr. 2019.
- BRASIL. IBGE. *Panorama populacional estimado do município de Macapá 2018*. Brasília: 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acesso: 22 abr. 2019.
- BRASIL. IBGE. *Panorama populacional estimado do município de Santana 2018*. Brasília: 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/santana/panorama>. Acesso: 22 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). *Boletim de finanças dos entes subnacionais de 2018*. Brasília: STN/MF, 2018.
- DE JESUS, Marlene Rodrigues; DALONGARO, Roberto Carlos. Governança corporativa na administração municipal: uma análise do resultado econômico da Secretaria de Fazenda de Ijuí (RS) – Brasil. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, abril, 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/administracao-municipal-brasil.html>. Acesso: 25 abr. 2019.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

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

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

TCE/AP. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Resolução Executiva n. 61/2015*. Aprova o Manual de Auditoria e recepciona as “Normas de Auditoria Governamental Nacionais e Internacionais Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro”, que orientarão a elaboração das normas específicas para o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.tce.ap.gov.br/consulta-legislacao>. Acesso: 22 abr. 2019.

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

TCU. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança [RBG]*: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

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

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

BOTELHO, Terezinha de Jesus Brito; NETO, Cirilo Alves Ferreira; VIANNA, João Augusto Pinto; LOBATO, Rafaela Alves Fecury; CÔRTEZ, Vitor do Espírito Santo Ferreira. Controle externo da receita: a experiência do TCE Amapá com o levantamento de governança e gestão fiscal. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 51-68, jul./dez. 2019.

Sustentabilidade e Finanças Públicas: aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais em Canaã dos Carajás¹

Thiago Leite Cruz

Mestre em Uso Sustentável de Recursos Naturais pelo Instituto Tecnológico Vale – ITV (Belém-PA-Brasil). Pesquisador bolsista no Instituto Tecnológico Vale. *E-mail:* thiago.james@live.com.

Valente José Matlaba

PhD em Economia pela Universidade de Waikato (Nova Zelândia). Pesquisador e Professor no Instituto Tecnológico Vale – ITV (Belém-PA-Brasil) *E-mail:* valente.matlaba@itv.org.

José Aroudo Mota

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (DF-Brasil). Consultor Ad hoc em socioeconomia da mineração. *E-mail:* jamota2014@gmail.com.

Victor Gustavo Rocha Nylander

Especialista e Mestrando em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa (Portugal). Advogado em Belém-PA, Brasil. *E-mail:* victor.nylander@gmail.com.

Resumo: O presente artigo avalia de forma crítica a aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no município paraense de Canaã dos Carajás, 2º maior arrecadador de CFEM no Brasil, e maior receptor investimentos de produção mineral nos últimos anos. Atualmente, abriga a maior mina de ferro do mundo. O governo local recebe grandes somas de recursos financeiros advindos da mineração, porém a população local mantém-se insatisfeita com a qualidade de vida no município. A pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica sobre sustentabilidade e suas relações com o Direito, especialmente o Direito Financeiro e administração das finanças públicas; e análises de dados secundários do IBGE e da Lei Orçamentária Municipal. Constatou-se que a prefeitura de Canaã dos Carajás não aplica os recursos da CFEM de modo sustentável, nem obedece à

legislação específica sobre áreas e alíquotas obrigatórias de investimento. Faz-se necessário maior conscientização política acerca da importância da sustentabilidade nas finanças públicas, e fortalecimento da articulação entre poder Judiciário, órgãos de controle de contas, academia e sociedade para pressionar o poder público. Fortalecer a sustentabilidade financeira de Canaã dos Carajás beneficiará o município e possibilitará desenvolvimento e qualidade de vida a longo prazo, mesmo após o término da exploração mineral.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Finanças Públicas. CFEM. Mineração. Canaã dos Carajás.

Sumário: Introdução – Sustentabilidade, direito e finanças públicas – CFEM e suas aplicações em Canaã dos Carajás – À guisa de conclusão – Referências

Introdução

A noção de Desenvolvimento Sustentável tem se fortalecido nas últimas décadas, diante da maior conscientização científica e social acerca das mudanças climáticas agravadas pela ação antrópica, dos desastres de grandes proporções ocasionados por empreendimentos industriais e da finitude dos recursos naturais, influenciando questões ambientais, econômicas e sociais (PERREAU, 2013; EC, 2016). Robert Solow (1993) descreve correntes ideológicas bastante otimistas quanto ao tema, que consideram que o desenvolvimento tecnológico futuro compensaria os impactos negativos e o eventual esgotamento de recursos. Por outro lado, há quem defenda que os recursos naturais renováveis e, principalmente, os não-renováveis, devem permanecer intactos, para que gerações futuras possam utilizá-los e evitar maiores danos ao meio ambiente, em detrimento das necessidades da atualidade.

¹ O presente texto é uma versão modificada e atualizada do artigo apresentado no VI Congresso Internacional de Direito Financeiro, ocorrido de 13 a 14 de junho de 2019, em Goiânia-GO.

Solow (1993) distancia-se desses extremismos, propondo uma visão pragmática da Sustentabilidade como um conjunto de práticas que objetivem a geração de bem-estar econômico e social no presente e no futuro. Nesta visão, a sociedade deve conscientemente fazer *trade-offs* de produção e consumo, ponderando acerca da utilização de determinados recursos e da existência de substitutos. Nesse rol de recursos, Solow (1991) inclui o meio ambiente construído e natural, conhecimentos tecnológicos e mesmo recursos financeiros, cuja utilização deve seguir uma visão estratégica de longo prazo.

De fato, a não utilização de determinados recursos não é desejável e nem mesmo possível, como no caso da mineração. A produção mineral foi responsável por 4,69% do PIB brasileiro em 2017, totalizando mais de US\$ 300 bilhões; e 20,8% das exportações brasileiras (US\$ 239,9 bilhões) em 2018 (MME, 2019). A renda gerada circula a nível local, regional, nacional e internacional (PALHETA *et al.*, 2015).

Essa indústria também gera empregos e melhorias na infraestrutura social dos municípios, facilitando o acesso da população à educação e serviços médicos através da construção de escolas e hospitais, o escoamento produtivo e a mobilidade urbana com a pavimentação de ruas e estradas (MOFFAT & ZHANG, 2014; TIAINEN, 2016; CRUZ, 2017). Entretanto, a mineração também recebe muitas críticas em virtude do caráter não renovável de suas matérias-primas e seus potenciais impactos (PHILLIPS, 2016; BBC, 2019). Por isso, é grande a pressão social e jurídica pelo fortalecimento da sustentabilidade nessa indústria.

Conde (2017) reconhece que cada vez mais a população tem se aliado com advogados, cientistas e ONGs para pressionar mineradoras na justiça em virtude de questões operacionais ou ambientais. A violação de direitos humanos e a não realização de consultas públicas pré-instalação industrial em comunidades tradicionais e quilombolas também têm sido denunciadas judicialmente (RBA, 2017; LEITE, 2018). O *Kimberley Process*, o *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* e a *European Union Regulation on Conflict Minerals* são iniciativas do Direito Internacional que regulamentam a produção e comercialização de minérios segundo rígidos critérios de sustentabilidade ambiental, econômica e social (EUROPEAN COMMISSION, 2019; KP, 2019; USA, 2019).

O fortalecimento da legislação ambiental brasileira deve-se, em parte, a pressões de órgãos internacionais de financiamento, que passaram a exigir maior comprometimento estatal brasileiro com a questão ambiental, para aprovar investimentos e empréstimos ao país (LA ROVERE, 2001). Milaré (2009) aponta ainda que os movimentos sociais que lutavam pelo retorno democrático no Brasil da década de 1980 também tinham preocupações ecológicas. Com efeito, a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a instituição do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) datam de 1981 e 1986, respectivamente.

A crescente preocupação ambiental continuou manifestando-se na legislação brasileira com o passar dos anos, em normas constitucionais e infraconstitucionais, como a Lei de Crimes Ambientais de 1998 (LA ROVERE, 2001). A indústria de mineração precisa submeter-se a toda essa ampla legislação ambiental, devendo realizar estudos prévios de potenciais impactos e definir estratégias para mitigá-los, e realizar consultas prévias com as comunidades que serão afetadas pelos empreendimentos.

Entretanto, todo o processo de licenciamento prévio previsto em lei não impediu os desastres em Mariana e Brumadinho – MG, que comoveram o Brasil e o mundo, com drásticos danos ambientais e sociais (PHILLIPS, 2016). O Estado brasileiro precisa ser mais atuante, fiscalizando adequadamente as indústrias e exigindo o cumprimento da lei. É necessário que os governantes se envolvam de modo concreto com o ideal de sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões.

Marino (2014) reforça que o envolvimento estatal com a sustentabilidade não pode se limitar à esfera ambiental, devendo estender-se à também administração do erário. As finanças públicas são recursos finitos, cuja gestão deve ser, portanto, sustentável (IMF, 2002). O Estado precisa geri-las de modo a gerar desenvolvimento econômico e social, com fluxo positivo de receita para manutenção da máquina pública, honrando seus débitos sem rupturas nas políticas fiscal e monetária, em estratégias de longo prazo (COSTA, 2009; SCAFF, 2014).

Porém, Martinez-Alier (2010) e Cruz (2017) verificaram que parte da população afetada pela mineração não confia em seus governantes locais, quanto à adequada gestão pública dos recursos financeiros oriundos dessa indústria. As mineradoras pagam vultosos impostos e *royalties*, como a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), à União e aos estados e municípios que produzem e sofrem influência da mineração. Esse *royalty* mineral tem grande relevância na economia brasileira nacional, regional e municipal, tendo arrecadado o total nacional de R\$ 3.035.647.214,32 em 2018 (ANM, 2019a).

O município paraense de Canaã dos Carajás foi o segundo maior arrecadador de CFEM do Brasil em 2018, e o que mais recebeu investimentos minerais na última década. Além disso, abriga uma extensa mina de cobre, o Projeto Sossego, e a maior mina de ferro do mundo, o Projeto S11D, que entrou em funcionamento parcial em 2016 (DUDDU, 2014; ANM, 2019b). Projeções indicam que a arrecadação de CFEM e o crescimento econômico do município como um todo tendem a aumentar ainda mais intensamente a partir de 2020, quando o Projeto S11D funcionará em plena capacidade (ENRÍQUEZ, 2018).

Canaã dos Carajás foi desmembrado de Parauapebas em 1994, e nesse período a agropecuária predominava em sua economia. Em 2002, a descoberta de reservas minerais de cobre, ouro e ferro e a consequente implementação dos primeiros projetos de exploração desses recursos produziram mudanças muito rápidas na demografia do município. Notou-se maior dinamização da economia local, aumento significativo da participação da indústria no PIB e maiores migrações para o município, com taxa de crescimento populacional geométrico de 9% entre 2004 e 2015 (CRUZ, 2017).

Impostos como a CFEM têm a importante função de desenvolver os potenciais dos municípios e fortalecer a economia local, compensando os impactos negativos da mineração e melhorando a vida da população (ENRÍQUEZ, 2018). Além do pagamento de impostos e *royalties*, as mineradoras promovem investimentos na construção de infraestrutura e promoção de bem-estar através da instalação de escolas e unidades de atendimento médico, visando melhorar sua performance perante as comunidades do município e favorecer sua imagem pública (CABRAL *et al.*, 2011; CRUZ, 2017). Porém, sabe-se que a promoção de bem-estar social, segundo a constituição nacional, também é um dever estatal.

Todavia, apesar Canaã dos Carajás tem apresentado crescimento econômico e melhorias em índices de renda, saúde e educação – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – desde a instalação do primeiro empreendimento de mineração em 2004, a população local se queixa de aumento da degradação ambiental, agravação de desigualdades sociais, e problemas como especulação imobiliária, alta inflação e maior criminalidade (CABRAL *et al.*, 2011; PALHETA DA SILVA *et al.*, 2014).

Ademais, não confiam plenamente na gestão pública dos impostos da mineração (CRUZ, 2017). Diante da crescente importância do município na economia brasileira e dos contrastes entre elevada arrecadação de impostos e forte insatisfação social, justifica-se a seleção de Canaã dos Carajás como objeto de estudo da presente pesquisa.

Nosso objetivo é analisar como os recursos públicos estão sendo investidos no município, especificamente a CFEM, verificando se as determinações legais são obedecidas e se esses recursos são investidos segundo uma lógica sustentável, de modo a perpetuar melhorias e

geração de renda a longo prazo. A pesquisa tem caráter descritivo, explicativo, documental e bibliográfico, concentrando-se em Canaã dos Carajás (PA). São analisados artigos da Constituição Federal de 1988, a legislação tributária concernente à CFEM e a Lei Orçamentária Anual (LOA) de Canaã dos Carajás.

Este artigo está dividido em quatro tópicos, contando com a presente introdução. O capítulo dois apresenta uma breve revisão bibliográfica sobre sustentabilidade e o sistema jurídico, especialmente o Direito Financeiro. O capítulo seguinte apresenta a legislação concernente à CFEM e discute seu papel como instrumento de sustentabilidade financeira, apresentando sua arrecadação e analisando criticamente sua aplicação em Canaã dos Carajás. Finalmente, a seção quatro conclui com uma reflexão geral sobre o tema discutido, apontando ainda perspectivas futuras.

Sustentabilidade, direito e finanças públicas

Morais e Ivanoff (2016) associam o interesse mundial pela sustentabilidade à constatação da exploração depredatória dos recursos naturais pela humanidade, de modo que o esgotamento dos recursos impediria o progresso das atividades econômicas no futuro e acarretaria consequências ambientais nocivas. Essa correlação intrínseca entre meio ambiente e economia é parte essencial da noção de desenvolvimento sustentável. Strong (1993) destaca ainda o papel da sociedade nessa relação, constituindo os três pilares indissociáveis na sustentabilidade: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica.

Grande marco mundial do desenvolvimento sustentável, o Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMD, 1991), ratificou essa tríplice dimensão da sustentabilidade e reconheceu a defasagem do Direito diante da acelerada degradação ecológica e social causada pelo modelo de desenvolvimento vigente. Incumbiu ainda aos governos a responsabilidade de preencher tais lacunas legais, administrando adequadamente os recursos (naturais ou econômicos) e garantindo os direitos das gerações a um meio ambiente adequado, saúde e bem-estar:

O direito nacional e internacional está cada vez mais defasado devido ao ritmo acelerado e à dimensão crescente dos impactos sobre a base ecológica do desenvolvimento. Por isso, cabe aos governos: preencher as grandes lacunas que o direito nacional e internacional apresentam no tocante ao meio ambiente; buscar meios de reconhecer e proteger os direitos das gerações presentes e futuras a um meio ambiente adequado à sua saúde e bem-estar; elaborar, sob os auspícios da ONU, uma Declaração universal sobre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, e posteriormente uma Convenção; e aperfeiçoar os mecanismos para evitar ou solucionar disputas sobre questões relativas ao meio ambiente e à administração de recursos (CMMD, 1991, p. 23-24).

Indo além de considerar a sustentabilidade um mero ideal inspirador nas atividades industriais e na gestão pública, Moraes e Ivanoff (2016) consideram-na um princípio jurídico. Segundo Bosselman (2015) e Dworkin (2002), princípios jurídicos norteiam interpretações e servem de base para outras normas, promovendo justiça, equidade ou desejável situação econômica, política e social, e devem necessariamente estar explicitamente previstos na letra da lei.

Scaff (2014) considera o desenvolvimento sustentável um direito difuso que abrange as gerações atuais e as futuras, urgindo a interpretação de qualquer norma como um instrumento de sustentabilidade. Freitas (2012) e Mello (2014) consideram a sustentabilidade um Princípio Constitucional Sistêmico, que conforma e condiciona o aparato jurídico, e busca sintetizar e universalizar as múltiplas dimensões da qualidade de vida, de modo concreto e eficazmente.

Juridicamente, o compromisso com a sustentabilidade está previsto em tratados internacionais e mesmo nas constituições de países como Portugal,² Equador³ e Brasil, ainda que de forma não explícita. Ademais, a tríplice dimensão da sustentabilidade enseja justiça e equidade tanto na esfera ambiental quanto social e econômica. Nesse sentido, Morais e Ivanoff (2016) ratificam essa perspectiva da sustentabilidade como princípio jurídico relevante e pertinente no Direito Internacional e na lei brasileira, devendo ser observada e respeitada.

A Constituição Federal de 1988, desde seu preâmbulo, já compromete o Estado Democrático com o desenvolvimento, o bem-estar e a justiça. Dentre os objetivos da República, elencados no art. 3º, encontram-se a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária que garanta o desenvolvimento nacional e reduza desigualdades, promovendo o bem de todos e erradicando a pobreza.

Ademais, a lei magna menciona ainda a defesa do meio ambiente pela ordem econômica (art. 170), com um sistema financeiro nacional bem estruturado e equilibrado (art. 192), cabendo ao legislador ordinário definir diretrizes que garantam esse equilíbrio no desenvolvimento nacional (art. 174, parágrafo 1). Finalmente, o art. 225 garante o direito a um meio ambiente equilibrado e de uso comum, incumbindo ao Estado e à sociedade o dever de protegê-lo para as gerações atuais e futuras.

Marino (2014) reforça que o comprometimento estatal com a sustentabilidade não se limita à esfera ambiental, com a regulação e fiscalização da gestão dos recursos naturais. Esse comprometimento necessariamente precisa estender-se à administração do erário. As finanças públicas são recursos finitos, cuja gestão deve ser, portanto, sustentável também. O Estado precisa geri-las de modo a gerar desenvolvimento econômico e social, e fluxo positivo de receita para manutenção da máquina pública, honrando seus débitos sem rupturas nas políticas fiscal e monetária (IMF, 2002; COSTA, 2009).

Significa dizer que os tomadores de decisão jurídico-financeiros necessitam ter uma visão de longo prazo para garantir a sustentabilidade financeira municipal, ultrapassando mandatos eleitorais. Investimentos que gerem receita a longo prazo deveriam ter preponderância sobre despesas correntes ou cujos efeitos sejam restritos ao próprio período financeiro (ROCHA, 2012). É preciso articulação com os órgãos financeiros competentes, a sociedade em geral e os *stakeholders* relevantes, para desenvolver estratégias eficazes e efetivas (KRYSIK, 2009).

Sustentabilidade financeira não significa igualar receitas e despesas, mas sim aplicar os recursos públicos de modo a gerar mais receita ao longo do tempo. Considerando municípios que dependem economicamente da exploração de recursos e finitos como a mineração, a sustentabilidade financeira deveria ser questão prioritária na agenda da administração pública (SCAFF, 2014). Afinal, o encerramento da exploração mineral pode gerar grandes dificuldades econômicas a cidades e seus moradores (WASYLICA-LEIS *et al.*, 2014).

Otero (2014) elenca alguns outros elementos-chave para a sustentabilidade financeira, a saber: estabilidade de preços e geração de empregos, crescimento econômico duradouro e equilíbrio das contas públicas. Considerando que déficits e endividamentos não são incomuns na administração pública dos municípios brasileiros, percebe-se a necessidade urgente de mudança de paradigmas que fortaleça a noção de sustentabilidade na administração das finanças públicas. Desse modo, as gerações futuras não ficarão sobrecarregadas com o peso das dívidas das gestões administrativas atuais, nem os municípios ficarão estagnados sem alternativas após termos de exploração mineral.

² Na Constituição de Portugal os recursos naturais são definidos como propriedades públicas, sendo tarefa fundamental do Estado garantir sua proteção e promover o bem-estar social (CANOTILHO, 2010).

³ A Constituição do Equador reconhece o Planeta Terra como sujeito de direitos, a mesmo nível de importância que os seres humanos, evidenciando o compromisso nacional com a noção de sustentabilidade (GUDYNAS, 2014).

Essa visão requer, então, um maior controle das políticas públicas. Mello (2014) nota que essa questão envolve os três poderes e suas inter-relações. Levanta-se ainda a possibilidade de os poderes Legislativo e Executivo, que determinam a forma, o conteúdo e executam essas políticas públicas, sofrerem interferência indevida do poder Judiciário para promover a sustentabilidade financeira.

Ora, a Constituição Federal de 1988 estabelece que o poder será exercido em nome do povo, cujo interesse deve ser observado na utilização dos bens e recursos públicos angariados. Mello (2014) ressalta que a função de **controle** judiciário das contas e administração públicas também tem embasamento constitucional, para sindicarem se os recursos e bens públicos estão sendo aplicados de acordo com a vontade e as necessidades legítimas da população. Ademais, destaca ainda que o texto constitucional determina o dever do Estado de concretizar direitos fundamentais – saúde, educação, infraestrutura, segurança e meio-ambiente –, ainda que dentro de limites mínimos e máximos estabelecidos em normas constitucionais e infraconstitucionais.

Entretanto, Thaler e Sunstein (2008) e Mello (2014) apontam que nem sempre as políticas públicas seguem uma racionalidade adequada às necessidades e anseios da população, por diversos fatores políticos, administrativos e técnicos. Por isso, órgãos de controle judicial e o Ministério Público, Controladorias e Tribunais de Conta podem e devem ter uma postura mais ativa no controle das contas e políticas públicas. Embora com parcimônia e respeitando seus limites de atuação, a atuação do Judiciário e órgãos de controle é crucial na defesa do sistema democrático e das necessidades da população, corrigindo rumos porventura equivocados para fortalecer a sustentabilidade das finanças públicas.

CFEM e suas aplicações em Canaã dos Carajás

A Constituição Federal de 1988, no art. 20 §1º, assegura a participação dos municípios, estados, Distrito Federal e União nos resultados da exploração mineral. Em 1989, através da Lei nº 7990, foi instituída a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Esse imposto é pago pelas empresas mineradoras aos entes federativos em cujos territórios tenham atividades de exploração mineral. No ano seguinte, foi promulgada a Lei nº 8001/1990, que definiu as primeiras bases de cálculo, alíquotas e percentuais de distribuição da CFEM. Inicialmente, a base de cálculos era a receita líquida de vendas da produção, cujas alíquotas variavam em quatro faixas, dependendo da classe de substância mineral (Tabela 1):

Tabela 1 – Substâncias minerais e respectivas alíquotas de tributação na CFEM

SUBSTÂNCIAS MINERAIS	ALÍQUOTA (%)
Pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres	0,2
Ouro ⁴	1
Ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais (exceto ouro):	2
Alumínio, manganês, sal-gema e potássio	3

Fonte: Lei nº 8001/1990 (BRASIL, 1990).

A Lei nº 13540/2017 introduziu importantes mudanças na CFEM, que influenciaram diretamente a arrecadação dos entes federativos e os custos para as empresas. A base de cálculos

⁴ Quando explorado por empresas. São isentos de tributação casos de garimpo.

passou a ser a receita bruta de vendas, sendo deduzidos unicamente os impostos efetivamente pagos. A alíquota de cada substância mineral também sofreu mudanças, variando a partir de então em cinco categorias (Tabela 2).

Tabela 2 – Substâncias minerais e respectivas alíquotas de tributação na CFEM

SUBSTÂNCIAS MINERAIS	ALÍQUOTA (%)
Rochas, areias, cascalhos, saibros, rochas ornamentais, águas minerais e termais	1
Ouro	1,5
Diamantes e demais substâncias minerais	2
Bauxita, manganês, nióbio e sal-gema	3
Ferro	3,5

Fonte: Lei nº 13540/2017 (BRASIL, 2017).

Ademais, a distribuição da CFEM entre os entes federativos também mudou (Tabela 3), incluindo doravante municípios afetados pela mineração de alguma forma, a saber: onde se localizam barragens de rejeitos, instalação de beneficiamento e/ou pilhas de estéreis; quando têm seus territórios atravessados ou influenciados por infraestruturas de transporte ferroviário, dutoviário, operações portuárias ou logísticas de embarque e desembarque de produção mineral.

Tabela 3 – Distribuição da CFEM entre os entes federativos

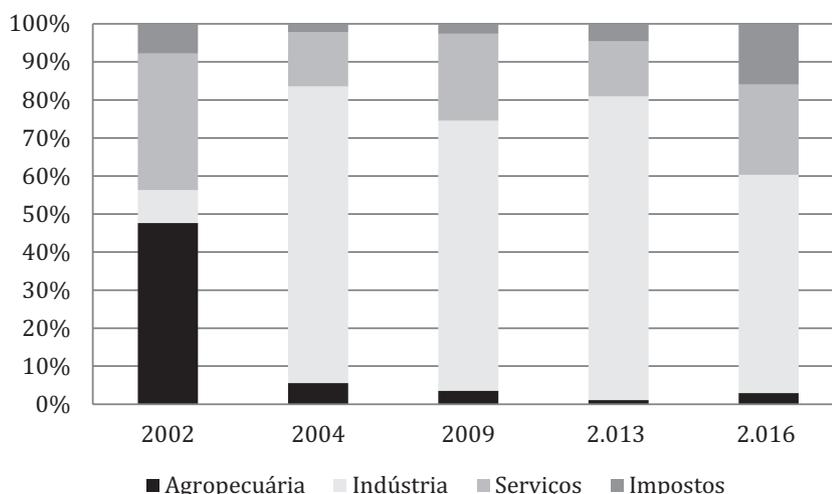
ENTES FEDERATIVOS	LEI 8001/1990	LEI 13540/2017
União	12 %	10 %
Estados e DF	23 %	15 %
Municípios (onde ocorre produção)	65 %	60 %
Municípios e DF (quando afetados pela produção)	–	15 %

Fonte: Leis nº 8001/1990 e nº 13540/2017 (BRASIL, 1990; 2017).

A Lei nº 13540/2017 determina, ainda, que ao menos 20% da CFEM recebida pelos entes federativos seja destinada à diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico. Enríquez (2018) considera essa determinação um incentivo para combater a dependência excessiva da mineração.

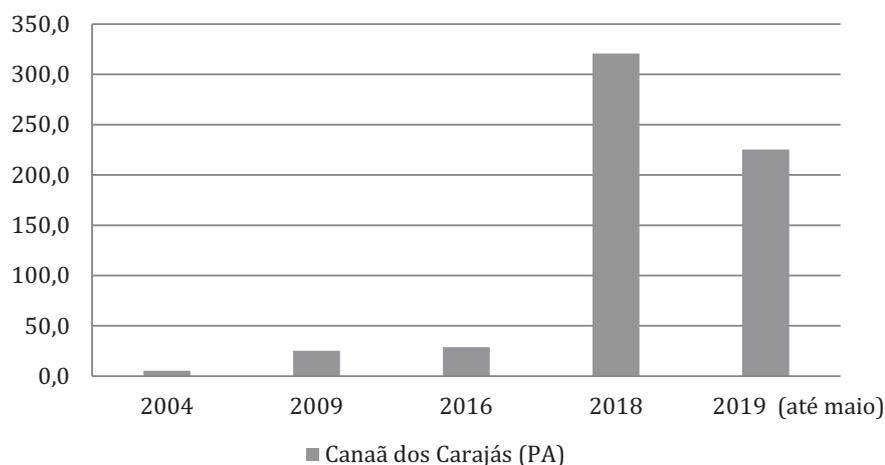
A participação do setor industrial no PIB de Canaã dos Carajás (PA) era muito baixa em 2002 (Figura 1). A partir de 2004, quando iniciou o Projeto Sossego, primeiro empreendimento de exploração mineral no município, a participação do setor industrial no PIB cresceu e manteve essa tendência. Em 2016, iniciaram as operações do Projeto S11D, maior projeto de exploração de minério de ferro do mundo. Em 2016, aproximadamente 60% do PIB do município era composto pela indústria. Apesar desse percentual ser ligeiramente inferior a anos anteriores, ressalta-se que a participação dos impostos no PIB cresceu consideravelmente, acompanhando o aumento da arrecadação da CFEM, imposto diretamente associado à mineração (Figura 2). Enríquez (2018) confirma que é muito forte a dependência econômica do município quanto a essa indústria.

Figura 1 – Evolução da composição percentual do PIB em Canaã dos Carajás (Valor Adicionado em Reais Correntes)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do IBGE (2018).

Figura 2 – Arrecadação da CFEM em Canaã dos Carajás, em R\$ milhões



Fonte: ANM, 2019c.

Atualmente, Canaã dos Carajás já é o segundo maior arrecadador de CFEM no Brasil, atrás apenas de Parauapebas, outro município paraense inserido na exploração mineral há mais tempo (Tabela 4):

Tabela 4 – Cinco maiores arrecadações municipais de CFEM, no ano de 2018

Maiores arrecadações de CFEM no Brasil em 2018	
Parauapebas – PA	R\$ 695.349.377,03
Canaã dos Carajás – PA	R\$ 320.722.428,17
Nova Lima - MG	R\$ 172.944.331,49
Congonhas - MG	R\$ 172.654.414,44
Itabira - MG	R\$ 171.091.269,19

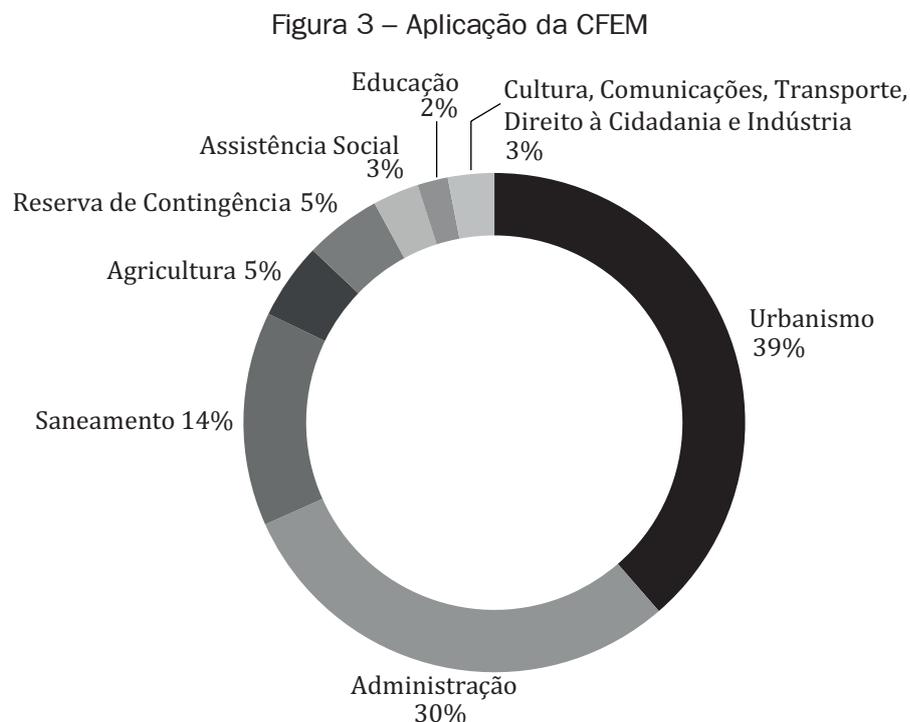
Fonte: ANM, 2019b.

Enríquez (2018) aponta que a prefeitura de Canaã dos Carajás tem consciência da necessidade de aplicar a CFEM de modo sustentável a fim de dinamizar a economia e gerar novas fontes de receita, já que essa fonte de receita encerrará quando fecharem as minas no município. Todavia, na prática, verificou um quadro diferente.

Representantes da prefeitura confirmaram que o município segue o processo legislativo típico para aprovação orçamentária: realização de audiências públicas para definição de prioridades e metas documentadas no Plano Plurianual (PPA), inclusive quanto à aplicação da CFEM; edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pelo poder executivo; e elaboração e regulamentação da Lei Orçamentária Anual (LOA), que exhibe a previsão de receitas estimadas e programa os gastos do período (ENRÍQUEZ, 2018).

Entretanto, Enríquez (2018) destaca a falta de transparência quanto à destinação da CFEM no município, já que até 2017 o referido imposto não era discriminado explicitamente na LOA municipal, sendo registrado simplesmente como *transferência corrente*. Desde a LOA de 2005, quando a CFEM começou a ser contabilizada, até 2017, não há como mapear a aplicação desse recurso com base no orçamento anual da prefeitura.

Apenas em 2018 esse detalhamento foi realizado, verificando-se discrepâncias entre a legislação sobre a CFEM e a aplicação desse recurso (Figura 3):



Fonte: LOA 2018 de Canaã dos Carajás (PA).

Nota-se que o setor de Urbanismo recebeu a maior parte dos investimentos, sendo direcionados a programas de asfaltamento, aterros sanitários, limpeza e construção civil. Saneamento Público recebeu apenas 14% desses recursos, enquanto a agricultura, meros 5%. Enríquez (2018) observa que apesar de a economia do município ser predominantemente industrial, o setor agropecuário permanece resiliente. Os agricultores pressionam a prefeitura por seus interesses, em acordos expressos nos Planos Municipais para a agricultura que não recebem a devida atenção dos gestores.

Por outro lado, Enríquez (2018) chama a atenção também para a parcela de 30% sendo investida na Administração Pública, inclusive sendo empregada para amortização de dívidas públicas com o INSS. Percebe-se total desvirtuamento do real papel da CFEM, e conflito explícito com a

legislação, que explicitamente proíbe a aplicação desse recurso em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal (Lei nº 7.990/1989 – Art. 8º). Essa questão ganha destaque maior ao verificar investimentos de meros 3% na Educação, descumprindo a recomendação constitucional (Art. 212) de direcionar ao menos 20% das receitas correntes nesse importante setor.

Áreas como cultura, comunicações, transporte, direito à cidadania e indústria também compartilham apenas 3% do montante total recebido da CFEM. Evidencia-se assim a pouca importância da dimensão social da sustentabilidade para os tomadores de decisão em Canaã dos Carajás. Maiores investimentos em Indústria incentivariam a diversidade produtiva, para que o município não dependa unicamente da mineração para a manutenção de suas finanças, gerando renda a longo prazo e cumprindo com a função da CFEM.

Também não foi respeitada na LOA 2018 a determinação da Lei nº 13540/2017, segundo a qual 20% da CFEM distribuída aos municípios deve ser destinada à diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico. Os poderes Legislativo e Executivo de Canaã dos Carajás concentram o uso da CFEM em setores importantes para o curto prazo, resolvendo problemas imediatos. Mas não apresentam visão estratégica para administrar eficaz, efetiva e sustentavelmente esse recurso, de modo a gerar crescimento e desenvolvimento sustentado ao longo do tempo, aliado às vocações produtivas locais.

O único projeto efetivamente vinculado à sustentabilidade, para o qual está previsto investimento de 5% da CFEM, é o chamado Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS). Foi criado pela Lei Municipal nº 753, e volta-se a auxiliar na implantação e expansão de empresas privadas de diferentes setores e financiamento de projetos na área de educação técnica e superior. Objetiva a geração de emprego e renda, para reduzir desigualdades locais e dinamizar a economia, em consonância com a política de desenvolvimento do município. Todavia, até julho de 2018 ainda não havia entrado em operação em virtude de dificuldades legais.

Não há que se falar sobre a reserva do possível como entrave para maiores investimentos em direitos fundamentais no caso de Canaã dos Carajás. Mello (2014) ressalta que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que toda nova despesa contínua que porventura venha a impactar exercícios seguintes precisa avaliar se as projeções futuras de receita suportarão novos investimentos. Como foi demonstrado, estimativas de arrecadação com a CFEM têm se mostrado muito aquém da arrecadação de fato. A operacionalização do Projeto S11D com total capacidade, a partir de 2020, tende a aumentar ainda mais a arrecadação de CFEM e outras taxas relacionadas. Enríquez (2018) também verificou que a CFEM estimada na LOA é inferior à arrecadação real em cada ano.

Mello (2014) frisa que as Leis Orçamentárias necessitam refletir os princípios constitucionais, pois nada mais são do que instrumentos importantíssimos para planejar gastos públicos que cooperem à efetivação desses princípios. Cruz (2017) e Enríquez (2018) apontam relatos da população local, que demonstram claramente o clamor popular para que os recursos financeiros advindos da mineração possam ser refletidos em melhorias significativas na qualidade de vida local, com melhor educação, saúde e infraestrutura.

Sabe-se que grande parte da responsabilidade pela gestão sustentável de indústrias potencialmente poluentes e impactantes como a mineração cabe, principalmente, aos empreendedores. Porém, o Estado desempenha um importante papel como mediador na relação entre empresariado e população local. É preciso desempenhar com ética e consciência seu papel legislador, definindo prioridades financeiras, e também seu papel fiscalizador, pressionando indústrias para o cumprimento dos dispositivos legais e controle de impactos ambientais. Enríquez (2018) mostra que, segundo um profissional da prefeitura de Canaã dos Carajás, parte da própria população resiste à ideia de diversificação produtiva e capacitação profissional em outros setores econômicos. Trabalhar na mineração ainda é uma meta e sonho de vida de muitos moradores locais, ignorantes quanto ao tempo de vida dessa indústria.

Nesse sentido, a responsabilidade pela sustentabilidade é compartilhada por todos os atores sociais envolvidos na esfera local, regional, nacional e internacional. Daí a importante e vital necessidade de fortalecer educação e transparência, para que todos sejam conscientes de seu papel e possam desempenhá-lo com eficácia.

À guisa de conclusão

A presente pesquisa demonstrou que a importância da sustentabilidade não se limita à gestão ambiental, mas estende-se à gestão das finanças públicas. Tem, inclusive, fundamento legal, com base na Constituição Federal e dispositivos infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A indústria de mineração, cujos potenciais impactos ambientais e sociais são bastante conhecidos, tem obrigação de pagar vultosos impostos e *royalties* à União, proprietária dos recursos minerais (CF/88, art. 176). Dentre esses impostos, a CFEM é repassada a estados, municípios e DF, produtores e afetados pela exploração mineral, para ser investida de modo a compensar os impactos da indústria.

Por isso, o Legislativo e o Executivo de cada um dos entes federativos precisam gerir esses recursos de modo sustentável, investindo em setores estratégicos para o interesse social de modo a gerar desenvolvimento e produzir receitas a longo prazo. Essa perspectiva precisa ser ainda mais enfatizada em municípios cujas economias baseiam-se predominantemente num único setor produtivo de recursos finitos, como no município minerador de Canaã dos Carajás, no sudeste do estado do Pará.

Entretanto, constatou-se que a CFEM distribuída ao município não está sendo gerida de modo sustentável, objetivando o desenvolvimento, empregabilidade e geração de receita a longo prazo. Pelo contrário, vem sendo aplicada em despesas correntes de manutenção da máquina pública, inclusive para o pagamento de dívidas do governo, em total dissonância com a função da CFEM e os dispositivos legais.

Ademais, foi observada fraca transparência quanto à sua aplicação no município. O recurso é recebido desde 2005, mas apenas em 2018 a sua destinação foi explicitada na LOA municipal. Vale ressaltar ainda que a destinação da CFEM não obedece à legislação pertinente. A Lei nº 13540/2017 determina que 20% da CFEM deve ser destinada à diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico. Entretanto, a LOA privilegia a manutenção de gastos correntes na aplicação da CFEM. Outro ponto observado foi o descompasso entre a previsão de arrecadação e a arrecadação real, que supera consideravelmente as estimativas da LOA.

Diante da discrepância verificada entre as finanças públicas, os dispositivos legais e o interesse público, o Judiciário e demais sistemas de controle de contas precisam estar mais presentes em Canaã dos Carajás e em outros municípios que possam estar vivenciando a mesma situação. Recomenda-se fiscalizar as finanças públicas mais ativamente, exigindo a aplicação de recursos de modo sustentável, transparente e coerente com as necessidades da população. Desse modo, é exercido com mais perfeição o papel social dessas instituições e seus agentes como defensores legítimos e necessários da ordem e dos interesses públicos.

A academia, que realiza pesquisas e as compartilha com a sociedade, também pode fazer-se mais presente para investigar melhor as diferentes variáveis econômico-sociais envolvidas nessa questão, podendo inclusive ajudar a subsidiar políticas públicas locais. E a sociedade em geral, e mesmo o setor privado, notadamente as indústrias do ramo de mineração, podem desempenhar um papel mais ativo para cobrar dos agentes públicos que invistam seus impostos de modo consciente e sustentável, atendendo suas demandas e necessidades presentes e futuras. A sustentabilidade é um caminho que pode levar a um futuro mais justo e produzir equilíbrio entre a humanidade, o meio ambiente e a economia.

Abstract: This article critically assesses the application of Financial Compensation for Exploration of Mineral Resources (CFEM) in the municipality of Canaã dos Carajás, the second largest CFEM collector in Brazil, and the largest recipient of mineral production investments in recent years. It is currently home to the largest iron mine in the world. The local government receives large sums of financial resources from mining activities, but the local population remains dissatisfied with the quality of life in the municipality. This research was based on a bibliographic review of sustainability and its relationship with Law, especially Financial Law and public finance administration; and analysis of secondary data from IBGE and the Municipal Budget Law. It was found that the city

of Canaã dos Carajás does not apply CFEM resources in a sustainable manner, nor does it obey specific legislation on mandatory areas and rates of investment. It is necessary to raise political awareness about the importance of sustainability in public finances, and strengthen the articulation between the Judiciary, account control bodies, academia and society to pressure the public power. Strengthening the financial sustainability of Canaã dos Carajás will benefit the municipality and enable development and quality of life in the long term, even after the end of mineral exploration.

Keywords: Sustainability. Public finance. CFEM. Mining. Canaã dos Carajás.

Referências

- ANM – Agência Nacional de Mineração. *Arrecadação da CFEM por Substância*. 2019c. Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_substancia.aspx. Acesso em: 05 maio 2019.
- ANM – Agência Nacional de Mineração. *Maiores arrecadadores Ano 2018*. 2019b. Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx. Acesso em: 05 maio 2019.
- ANM – Agência Nacional de Mineração. *Arrecadação CFEM Ano 2018*. 2019a. Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2018. Acesso em: 22 mar. 2019.
- BBC. Brumadinho dam collapse in Brazil: Vale mine chief resigns. 3.03.2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-47432134>. Acesso em: 02 maio 2019.
- BOSELTMANN, K. *O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2015.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 maio 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília, Palácio do Planalto, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso em: 02 maio 2019.
- BRASIL. *Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990*. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990/1989. Brasília, Palácio do Planalto, 1990.
- CABRAL, E. R.; ENRÍQUEZ, M. A.; DOS SANTOS, D. V. Canaã dos Carajás – do leite ao cobre: transformações estruturais do município após a implantação de uma grande mina. In: FERNANDES, F. R. C.; ENRÍQUEZ, M. A. R. S.; ALAMINO, R. C. *Recursos Minerais & Sustentabilidade Territorial: Grandes Minas*. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2011. p. 39-69.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. VIII, n. 13, p. 7-18. 2010.
- CMMD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991.
- CONDE, M. Resistance to Mining. A Review. *Ecological Economics*, n. 132, p. 80-90. 2017.
- COSTA, C. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial. 2009. p. 81-100.
- CRUZ, T. L. *A licença social de operação em Canaã dos Carajás como instrumento de sustentabilidade do projeto Ferro Carajás S11D*. Dissertação (Mestrado Profissional em Uso Sustentável de Recursos Naturais em Regiões Tropicais). Belém: Instituto Tecnológico Vale, 2017.
- DUDDU, P. The world's biggest iron ore mines. *Mining Technology*. 10.02.2014. Disponível em: <https://www.mining-technology.com/features/featurethe-worlds-11-biggest-iron-ore-mines-4180663/>. Acesso em: 05 maio 2019.
- DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ENRÍQUEZ, M. A. *Contradições do desenvolvimento e uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018.
- EUROPEAN COMMISSION. *The regulation explained*. 2019. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>. Acesso em: 02 maio 2019.
- GUDYNAS, E. *Derechos de la Naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima: 2014.
- IMF. International Monetary Fund. *Assessing sustainability*. Washington: Policy Development and Review Department. 2002. Disponível em <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>. Acesso em: 02 maio 2019.

- KP – KIMBERLEY PROCESS. *What is the Kimberley Process?* 2019. Disponível em: <https://www.kimberleyprocess.com/>. Acesso em: 02 maio 2019.
- KRYSIAK, F. C. J. Risk management as a tool for sustainability. *Journal of Business Ethics*, n. 85, Supplement 3, p. 483-492, 2009.
- LA ROVERE, E. L. *Instrumentos de planejamento e gestão ambiental para a Amazônia, cerrado e pantanal: demandas e propostas: metodologia de avaliação de impacto ambiental*. Brasília: Ed. IBAMA, 2001.
- LEITE, M. M. G. Territórios quilombolas e mineração: reflexões críticas sobre o direito à consulta e ao consentimento prévio das comunidades quilombolas nos processos de licenciamento ambiental. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 4, p. 2106-2142, 2018.
- MELLO, J. A. A. B. O princípio constitucional da sustentabilidade como princípio informador da gênese e controle de políticas públicas. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/mpc/publicacoes/artigo%20%20PRINC%3%8DPIO%20CONSTITUCIONAL%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20COMO%20PRINC%3%8DPIO%20INFORMADOR%20DA%20G%3%8ANESE%20E%20CONTROLE%20DE%20POL%3%8DTICAS%20P%3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 02 maio 2019.
- MILARÉ, E. Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco. 6. ed. Ed. *Revista dos Tribunais*, 2009.
- MME – Ministério de Minas e Energia. *Boletim Informativo do Setor Mineral* 2019. 2019. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/2674215/Boletim+Informativo+do+Setor+Mineral+2019/e9ec9b19-17a8-46b5-bffb-5f520d244c6e?version=1.1>. Acesso em: 02 maio 2019.
- MOFFAT, K.; ZHANG, A. The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining. *Resources Policy*, n. 39, p. 61-70, 2014.
- MORAIS, F. S.; IVANOFF, F. A sustentabilidade como princípio jurídico no direito brasileiro. *Revista Jurídica Direito e Paz*, Ano XVIII, n. 35, p. 50-66, 2016.
- PALHETA DA SILVA, J.; DA SILVA, C.; CHAGAS, C.; MEDEIROS, G. Geography and mining in Carajás/Pará (Northern Region of Brazil). *Int. J. Geosci*, v. 5, p. 1426-1434, 2014.
- PALHETA, J. P.; SILVA, C. N.; MEDEIROS, G. N. Territórios com mineração na região sudeste do Pará – Norte do Brasil. *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, v. 11, n. 15, p. 281-308, 2015.
- PHILLIPS, D. Samarco dam collapse: one year on from Brazil's worst environmental disaster. *The Guardian*. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/sustainablebusiness/2016/oct/15/samarco-dam-collapse-Brazil-worst-environmental-disaster-bhpbilliton-vale-mining>. Acesso em: 02 maio 2019.
- RBA – REDE BRASIL ATUAL. Conselho de Direitos Humanos quer suspender projeto de mineração no Pará. 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/02/conselho-de-direitos-humanos-quer-suspender-projeto-de-mineracao-na-regiao-de-belo-monte>. Acesso em: 02 maio 2019.
- ROCHA, J. F. Breves Reflexões sobre Responsabilidade Coletiva e Finanças Públicas. In: *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Tomo I, ano 2012. Braga: Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012.
- SCAFF, F. F. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade – Unioeste*, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014.
- SOLOW, R. An almost practical step toward sustainability. *Resources Policy*, n. 3, v. 19, p. 162-172, 1993.
- SOLOW, R. *Sustainability: An economist's perspective*. Eighteenth J. Seward Johnson Lecture to the Marine Policy Center. Woods Hole, Massachusetts, June 14h, 1991.
- STRONG, M. Prefácio. In: SACHS, I. *Estratégias de Transição Para o Século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.
- THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- TIAINEN, H. Contemplating governance for social sustainability in mining in Greenland. *Resources Policy*, n. 49, p. 282-289, 2016.
- USA – UNITED STATES OF AMERICA. Implementing the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. 2019. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank.shtml>. Acesso em: 02 maio 2019.

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

CRUZ, Thiago Leite; MATLABA, Valente José; MOTA, José Aroudo; NYLANDER, Victor Gustavo Rocha. Sustentabilidade e Finanças Públicas: aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais em Canaã dos Carajás. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 69-81, jul./dez. 2019.

A eficácia limitada da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e as funções típicas dos Tribunais de Contas¹

Diego Antonio Diniz Lima

Graduado em Direito pela Universidade Potiguar (UnP). Pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Pós-graduando em Direito Administrativo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-graduando em Direito Público pela Escola da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (ALRN). Pós-graduando em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Ocupante do cargo efetivo de Consultor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

Resumo: O presente artigo interpreta o alcance da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais junto ao setor público, notadamente os reflexos produzidos por suas determinações no âmbito dos Tribunais de Contas. Defendendo o direcionamento ao setor privado, com alcance excepcional aos órgãos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados; baseado na ponderação de princípios; e também na autenticidade do próprio legislador, sustenta a inaplicabilidade da Lei nº 13.709 de 2018 às funções típicas das Instituições Constitucionais de Controle, seja amparado no artigo 4º, inciso III, ou tendo em conta ainda a excludente prevista no artigo 23 do destacado diploma.

Palavras-chave: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Tribunais de Contas. Eficácia Limitada.

Sumário: Introdução – Inexistência de um direito fundamental à proteção de dados – Alcance da norma. Eficácia limitada à edição de lei específica – Hermenêutica, hierarquia e especialidade. Natureza jurídica dos dados – Eficácia temporal da norma específica sobre tratamento de dados aos Tribunais de Contas – Diretriz do legislador. Pessoas jurídicas de direito público que se pretendeu alcançar com o regulamento geral – Conclusão – Referências

Introdução

Em 04 de maio de 2016, a União Europeia regulamentou de modo geral a Proteção de Dados (RGPD). Em movimentos semelhantes, o México (2017) e também o Brasil (2018). Em todos os casos, a preocupação surge quando, numa era digital globalizada, ocorre o reiterado vazamento de informações pessoais armazenadas junto a grandes empresas privadas. Os exemplos da Nasdaq, do Facebook, Adobe, LivingSocial, Evernote, PlayStation e mais recentemente, do Telegram, despertaram nas nações a necessidade de regulamentar a forma como os processos empresariais de tratamento de dados pessoais devem seguir.

Nessa senda, no cenário brasileiro, veio a lume a Lei nº 13.709 de 2018, recentemente alterada pela Lei nº 13.853 de 2019 e, com ela, a preocupação sobre a forma como o setor público deve enfrentá-la, haja vista a menção expressa, já no seu artigo 1º, da aplicabilidade da norma às pessoas jurídicas de direito público.

Nessa perspectiva, o estudo analisa o alcance da destacada diretriz às atividades diuturnamente desempenhadas junto aos Tribunais de Contas do Brasil, Instituições que detêm enorme quantidade de dados de pessoas jurídicas, no caso dos entes públicos, mas também de pessoas naturais, como aqueles que se referem aos próprios servidores que fazem a Administração.

Inexistência de um direito fundamental à proteção de dados

Dados como novo petróleo, monetização, venda e compartilhamento de dados. Necessário consentimento e autorização prévios de seu titular. Globalização, tecnologia, e inteligência artificial. Metadados, *big data*, rotinas, predileções, perfis e direcionamentos mapeados, tudo na tentativa de oferecer produtos aos maiores interesses disponíveis. Vigilância, espionagem,

¹ Artigo revisto e modificado foi apresentado no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, realizado de 11 a 14 de novembro de 2019, em Foz do Iguaçu/PR.

invasão de privacidade, disrupção. Quarta revolução industrial, capitalismo de vigilância, nova ordem informacional.

A simples compra de um medicamento na farmácia, o *check-in* num hotel, o abastecimento de combustível, o uso de um aplicativo no aparelho celular e várias outras atividades rotineiras do cidadão significam a necessária troca de dados pessoais que, nos dias de hoje, são traduzidos em valor monetário: CPF, endereço, idade, sexo, tipo sanguíneo, locais mais frequentados, músicas mais ouvidas, alimentos mais consumidos. Diante desse cenário, os conceitos vinculados ao diploma normativo (LGPD) devem ser conhecidos e estar totalmente adaptados a partir de agosto de 2020.

Considerando a existência de capítulo específico na Lei destinado ao tratamento de dados pelo Poder Público, o que fazer com a enormidade de dados que diuturnamente se apresentam, são armazenados, tratados e disponibilizados junto aos Tribunais de Contas? Quais as consequências de determinados atos e quais as responsabilidades dos seus servidores? Quais as penalidades a serem a eles aplicadas? Todos os tratamentos de dados devem ser consentidos previamente por seus titulares? Onde fica o interesse público, as atribuições constitucionais e todo o processo evolutivo que o programa da transparência de dados abertos e controle social trouxeram ao sistema? Como conciliar os conceitos, princípios e fundamentos trazidos pela Lei Geral de Proteção de Dados com a Lei de Acesso à Informação? O Sistema Tribunal de Contas teria que reavaliar seus processos e forma de publicidade? Como ficariam seus convênios? Como se daria o compartilhamento de dados? Como ficaria a adoção de medidas cautelares em processos ainda em fase investigativa? Haveria prejuízo à efetividade de determinadas medidas?

Em busca de respostas, parte-se do estudo da norma-base de todo o país. Haveria na Constituição da República o direito fundamental à proteção de dados?

Num esforço interpretativo, alguns estudiosos buscam o reconhecimento implícito de um sistema protetivo de dados. No campo do direito processual constitucional, o *habeas data* seria a ferramenta adequada. No campo do direito constitucional material, a dignidade da pessoa humana traria a certeza do sistema. Conjugando um e outro, teríamos um direito fundamental *implícito* à proteção de dados.

Contudo, pelas últimas decisões do Supremo Tribunal Federal, percebeu-se que os dados não foram pensados pelo constituinte como direito fundamental inviolável. O que se protege verdadeiramente é a **comunicação** e não os dados em si considerados (Recursos Extraordinários nº 219.780/PE, e nº 418.416/SC, além do MS nº 21.729). A proteção de dados definitivamente não é um direito individual fundamental. Justamente por isso tramita no Congresso uma proposta de emenda constitucional que tenta inseri-lo no artigo 5º da PEC nº 17/2019.

Que não seja um direito fundamental, qual a importância de saber sobre isso? Justifica-se porque numa análise constitucional é preciso confrontar as invocações da LGPD frente, por exemplo, à Lei de Acesso à Informação. Existe expressamente na Constituição da República o direito ao acesso de todos às informações de interesse coletivo e geral.² Um *direito* coletivo previsto na Carta da República, de modo *expresso*, que deve prevalecer sobre o interesse individual, principalmente quando este direito individual (de proteção dos dados) é supostamente *implícito*.

Com relação aos Tribunais de Contas tem-se, além do direito do cidadão ao acesso informacional, o direito constitucional à *prestação de contas* a que se reporta o artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna. A missão dos Tribunais de Contas é justamente a de tratar dados, dar publicidade, chamar o cidadão a participar do controle, afinal, a democracia também se revela através desta ação social. A prestação de contas, assim, deve acontecer em sentido amplo e irrestrito.

² Art. 5º, XXXIII - todos têm **direito** a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de **interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei**, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (grifos do autor).

O tratamento de todos os dados captados em suas funções típicas torna-se imprescindível. Do mesmo modo, a publicização de seus julgamentos em Diário Eletrônico, com nomes completos e identidades reveladas, de modo tal a que se permita aos cidadãos, representados politicamente por aqueles gestores, que estejam atentos quanto à seleção dos próximos nomes dispostos a ocupar cargos políticos. Controle social, se reitero, sendo importante mencionar que na maior parte dos Tribunais de Contas os processos de controle são abertos, públicos e de fácil acesso ao cidadão comum.

Distante do papel das Cortes, portanto, o regulamento *geral* de proteção de dados deve ser deles afastado. O tratamento de dados, realizado nas sedes dos Tribunais de Contas, tem como destino a execução de atividades previstas legal e constitucionalmente. Temos o controle de políticas públicas, com finalidades exclusivamente públicas, e tudo o que possa significar o tratamento de dados, quando toca o poder público, precisa estar resguardado de eventuais limitações generalistas.

Se existe a necessidade de algum tipo de cuidado com o tratamento de dados por parte dos Tribunais de Contas, a situação deve esperar legislação específica, após processo de amadurecimento que albergue a representação dessa Instituição Constitucional de Controle em seus debates, porquanto as particularidades de sua função muitas vezes só pelos seus servidores e membros é verdadeiramente conhecida.

Essa parece ser a interpretação mais lógica a ser retirada de todo o conjunto normativo, sob pena de uma sistemática diversa da aqui apresentada significar a supressão de competências constitucionalmente asseguradas aos Tribunais de Contas e, de modo reflexo, sob pena de vir a traduzir a própria declaração de invalidade da norma (LGPD) que se pretenda aplicar.

Alcance da norma. Eficácia limitada à edição de lei específica

Corroborando o que se disse, o artigo 4º da LGPD atesta a eficácia limitada da norma à edição de uma lei especial (inexistente).³ A necessidade se dá em razão de assuntos tão sensíveis ao país que reverberam em sua soberania: segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado, investigação e repressão de infrações penais.

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: (...) III - realizado para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou (...).

Com efeito, importante asseverar que os processos de controle dos Tribunais de Contas se diferenciam dos processos administrativos comuns em virtude da própria natureza da função de fiscalização. Nas lições do Conselheiro Valdecir Pascoal (TCE-PE), a primeira fase da instrução processual receberia o nome de fase investigatória, guardando relação de proximidade com o inquérito policial e a sindicância, caracterizando-se pela coleta e cruzamento de dados oriundos de auditorias, inspeções, informações e documentos, as quais culminam com a elaboração de relatório técnico, concluindo pela regularidade da gestão ou por sua irregularidade. Após esse instante processual, inaugurar-se-ia a fase dialética a partir da qual os jurisdicionados teriam acesso ao amplo direito de defesa e também ao contraditório. Antes, entretanto, como se viu, o procedimento é investigatório, não remanescem dúvidas.

³ Art. 4º Esta Lei **não se aplica** ao tratamento de dados pessoais: (...) III - realizado para fins exclusivos de: a) **segurança pública**; b) **defesa nacional**; c) **segurança do Estado**; ou d) **atividades de investigação** e repressão de infrações penais; §1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III **será regido por legislação específica**, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei (grifos do autor).

Em sendo investigativa a atividade, não se aplicaria a ela o controle dos dados estabelecidos pela Lei nº 13.853 de 2018. A eficácia da Lei *Geral* de Proteção de Dados Pessoais a essas atividades estaria limitada à edição de uma outra legislação, específica, insista-se.

Utilizando a mesma inteligência hermenêutica, Ruth Maria Guerreiro da Fonseca Armelin e Tarcísio Teixeira (2019) afirmam que a utilização de dados pessoais para fins de atividades investigativas necessitará de legislação específica.

É que a norma brasileira segue, como regra, o padrão europeu e argentino quanto à necessidade de autorização expressa do usuário para a coleta de dados, bem como para o seu uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais (sistema *opt-in*). Contudo, no campo das atividades investigativas, de combate aos crimes organizados como a corrupção, lavagem de dinheiro e desvio de dinheiro público, considerando a gravidade dessas infrações para o Estado, o normativo brasileiro segue o sistema norte-americano do *opt-out*, ou seja, os dados podem ser utilizados de forma livre independentemente de prévio consentimento.

Importante ter em mente, ainda, que nos processos de controle se apresenta o combate e repressão de infrações à ordem econômica e financeira:

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: (...) III - realizado para fins exclusivos de:
a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado.

Esse fato também afastaria a aplicação do regulamento geral da LGPD no seu âmbito. Mencione-se o artigo 34, inciso V c/c artigo 91, §1º, inciso II, ambos da Constituição da República, sem prejuízo da aplicação continuada das disposições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. As atividades dos Tribunais de Contas refletem assunto de Defesa Nacional, notadamente à intervenção Federal decorrente da calamidade das finanças públicas como consequência ao desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e, desta maneira, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não se aplicaria, também por esse motivo, às funções típicas dos Tribunais de Contas da União, dos estados e municípios.

Some-se a essa inteligência, ou seja, a de que uma legislação específica precisa vir a ser editada, o fato de que aos servidores públicos ainda não há balizamento das penalidades que lhes serão aplicadas, do patamar máximo de multas. São inúmeras as discussões a serem enfrentadas que, não há dúvidas, dependem da criação de uma *Autoridade Nacional*. Aqui, mais uma vez, se revela a *eficácia limitada* da norma àqueles que desenvolvem atividades tipicamente investigativas e de combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público:

Art. 11. (...) §1º Aplica-se o disposto neste artigo a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados pessoais sensíveis e que possa causar dano ao titular, **ressalvado o disposto em legislação específica**.

Art.23. §1º A **autoridade nacional** poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento (grifos do autor).

Hermenêutica, hierarquia e especialidade. Natureza jurídica dos dados

Conforme se antecipou na seção anterior, não parece existir uma compatibilidade entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e o Sistema Tribunais de Contas. Quando assim, importante lançar mão de técnicas hermenêuticas.

No caso presente, a *hierarquia* do texto constitucional deve prevalecer sobre o diploma geral. A necessidade de tratar, disponibilizar, compartilhar, armazenar, divulgar e cruzar dados é atribuição constitucional conferida pelo constituinte originário aos Tribunais de Contas e eventuais procedimentos que possam significar o risco de diminuição de sua função devem ser mitigados.

Outrossim, advirta-se que o regulamento *geral* não pode prevalecer diante de regramentos *específicos*. Pelo mesmo motivo que a hierarquia se sobrepõe, também aqui, no caso de aparente conflito entre uma norma geral (LGPD) e uma lei especial (LAI), por exemplo, deve haver a prevalência dessa última. Por óbvio, a LGPD não é uma ilha. Há a necessidade de diálogo entre as fontes, mas sempre que houver conflito entre uma norma especial e a própria Lei Geral de Proteção, a lei especial deverá prevalecer, insista-se.

No campo da técnica que envolve a análise da abrangência da norma e competência legislativa, chame-se atenção para o fato de que os dados têm natureza jurídica de fragmentos da personalidade. Direito da personalidade que é tratado pelo direito civil e que, portanto, tem matriz legislativa sob a competência privativa da União, a teor do artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Pelo atual arcabouço normativo brasileiro, os dados seriam direito da personalidade protegido por norma *infraconstitucional* de competência da União (Código Civil) devendo estados e municípios vincularem-se à diretriz nacional. Essa diretriz nacional que protege a matéria “dados” é justamente a LGPD. Não há dúvidas, portanto, de que os dados, num contexto *infraconstitucional*, de orientação nacional, devem ser protegidos.

Entretanto, é preciso perceber que, com relação ao artigo 4º, torna-se imprescindível regulamentar o procedimento de tratamento de dados, a forma como os dados podem e precisam ser tratados junto aos órgãos, instituições e poderes públicos que possuem atribuições específicas, previstas pelo constituinte originário, afetas à soberania:

Art. 4º (...) §1º O **tratamento** de dados pessoais previsto no inciso III será regido por **legislação específica**, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao **atendimento do interesse público**, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei (grifos do autor).

Considerando isso, ou seja, que a lei específica a que se reportou o legislador ordinário necessariamente deverá trazer um normativo que discuta *procedimento*,⁴ é notória a competência *concorrente* para legislar sobre a matéria (Art. 24, inciso XI, da Constituição da República).

Isso se deve justamente porque as particularidades dos processos de tratamento já existentes nas Instituições e Poderes autônomos precisam ser compatibilizados com a diretriz geral de proteção de dados que o legislador *infraconstitucional* tentou estabelecer, mas só as próprias Instituições são capazes de saber quais impactos e eventuais desvios ou impedimentos que esses procedimentos ocasionarão à sua missão.

Preocupou-se o legislador, portanto, em atribuir a competência para regular o procedimento como os dados serão tratados aos próprios entes, órgãos e poderes que detêm atribuições constitucionais próprias e impactantes, direta ou indiretamente, à soberania do país.

Idêntica distinção já havia sido feita por doutrina e jurisprudência quanto à dualidade da natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa e sua competência legislativa, senão vejamos:

⁴ Para que não remanesçam dúvidas sobre o caráter processual da Lei Geral de Proteção de Dados, observem a seguinte lição: “As normas *substanciais* são as que disciplinam de forma intermediária a cooperação entre as pessoas e os conflitos de interesses da sociedade, visualizando quais são os interesses que devem ser sacrificados e quais devem permanecer no âmbito jurídico. (...) Já as *instrumentais* agem de forma indireta e contribuem para que a resolução dos conflitos seja realizada com um determinado padrão de acordo com o ordenamento, sendo realizadas através de regras gerais ou individuais. (...) De acordo com o conceito dado acima e com o artigo Instrumentalização do Processo, entende-se que *leis processuais se enquadram como normas instrumentais que regulam a maneira da aplicação da norma substancial*. (...) A doutrina nos traz três classes de normas processuais: A primeira são as normas utilizadas para a organização do poder judiciário, trazendo um aprimoramento da estrutura organizacional do sistema judiciário e seus sistemas auxiliares. (...) Está classe não é um princípio, mas sim uma fonte de organização. (...) A segunda trata das normas processuais em sentido restrito, nada mais do que as normas utilizadas no processo em si, atribuindo os poderes e os deveres processuais.” JURIS APRENDIZ, JusBrasil, 2017. Disponível em: <https://juris-aprendiz.jusbrasil.com.br/artigos/463812152/norma-processual-objeto-e-natureza>. Acesso em 13 maio 2019.

Em face da correlação material, idêntica competência se estende à definição dos sujeitos ativo e passivo (arts. 1º, 2º e 3º), à tipologia de improbidade, (arts. 9º, 10 e 11), à previsão de tipo penal (art. 19) e à fixação de prescrição de ação judicial (art. 23). A disciplina processual, prevista nos artigos 16 a 18, da mesma forma que as anteriores, é da competência privativa da União (art. 22, I, CF). É possível admitir a competência de Estados e Distrito Federal para legislarem suplementarmente sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, CF), mas, ao fazê-lo, devem observar as normas gerais expedidas pela União (art. 24, §2º, CF). A Lei n.º 8429/1992, entretanto, dispõe, em alguns momentos, sobre a matéria administrativa. Nesses pontos, será ela *lei federal*, aquela cujas normas se direcionam apenas à própria União. Em consequência, terão os demais entes federativos suas próprias competências para regular a matéria (competência concorrente). É o que ocorre com o art. 13, que exige declaração de bens e valores antes da posse dos servidores, e os respectivos parágrafos. O mesmo se diga em relação ao art. 14, §3º, que, obrigando à apuração dos fatos, alude, inclusive, à Lei n.º 8.112/1990, que é o estatuto dos servidores federais; as providências, portanto, competem a Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a origem do servidor. O afastamento cautelar do agente, quando necessário à instrução processual (art. 20, parágrafo único), é providência eminentemente administrativa, razão por que aqui também deverá respeitar-se a autonomia dos demais entes federativos. Por fim, o art. 14 prevê o direito de representação à autoridade competente para apurar a prática de ato de improbidade. Esse dispositivo é ocioso, pois que repete o que se contém no art. 15º, XXXIV, “a”, da CF (o direito de representação se insere no direito de petição); desse modo, não há como deixar de reconhecer que, para editar norma de repetição, a competência das pessoas políticas é concorrente (CARVALHO FILHO, 2019).

O próprio governo federal segue essa linha de interpretação, à medida que editou o Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019, sobre o compartilhamento de dados, matéria específica, com abrangência apenas à Administração Pública Federal, restando aos estados, municípios e demais poderes e instituições autônomas, não há dúvidas, suas próprias regulamentações:

Decreto nº 10.046/2019 - Art. 1º. Este Decreto estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os **órgãos e as entidades da administração pública federal** direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, com a finalidade de: (grifos do autor).

Em sendo assim, duas soluções se apresentam. A primeira diz respeito à possibilidade de cada Tribunal de Contas editar capítulo próprio em seus *Regimentos Internos* prevendo as hipóteses de tratamento e os procedimentos que cada uma deve adotar. Essa seria uma interpretação sistemática do artigo 73, *caput*, cumulado com o artigo 96, inciso I, ambos da Constituição da República.

A segunda seria a possibilidade de uma *Lei Nacional* de processo de tratamento de dados pelos Tribunais de Contas vir a ser editada. Nessa linha de raciocínio, considerando que a PEC nº 188 de 2019 pretende alterar o artigo 71, da Carta da República, para conferir ao Tribunal de Contas da União a diretriz interpretativa de legislações federais, entende-se que seria essa a Instituição competente para concentrar os diálogos com as demais Cortes do país e, após, enviar a proposição ao Congresso Nacional.

Eficácia temporal da norma específica sobre tratamento de dados aos Tribunais de Contas

Partindo do pressuposto de que a legislação específica que trará regulamentação própria para o tratamento de dados junto aos Tribunais de Contas tem natureza de norma adjetiva, importa reconhecer que sua eficácia se iniciará 45 dias depois de oficialmente publicada.

Isso é o que dispõe o artigo 6º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto nº 4.657/1942), traduzindo a eficácia imediata e geral, desde que respeitados o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido.

Pela sistemática do isolamento dos atos processuais, ou seja, daquela que reconhece a validade geral e posterior da lei processual, sem retroação, seria necessário realizar um corte nos nossos sistemas. Os dados armazenados e já tratados em nossa base de dados, por estarem protegidos por situação jurídica que já se consolidou, não seriam alcançados.

Só a partir da nova regulamentação, própria e específica, insista-se, os dados que fossem sendo recebidos, armazenados e, em sentido *latu*, tratados, devem ser alvo de preocupação. Considerando toda a energia, material humano e, outrossim, a crise financeira e fiscal que a Administração Pública enfrenta, entende-se que essa seria a única possibilidade de tornar possível que o Sistema Tribunal de Contas se compatibilize com as diretrizes, princípios e fundamentos disciplinados pelo legislador originário junto a LGPD, já em agosto de 2020.

Diretriz do legislador. Pessoas jurídicas de direito público que se pretendeu alcançar com o regulamento geral

Num último esforço distintivo, veja que a principal diretriz do legislador infraconstitucional foi o *setor privado*, restando ao setor público, em casos particulares, o reflexo das mesmas orientações, observem.

A Europa e alguns outros países do globo passaram a exigir um cuidado rigoroso com o tratamento de dados, ao ponto de editarem uma legislação própria sobre a temática e de também exigirem que aqueles que se interessassem em manter relações comerciais consigo fizessem o mesmo. O Brasil, em busca de crescimento e de uma parceria comercial com as grandes potências do mundo, se apressou em editar a LGPD.

As discussões sobre sua repercussão no setor público, entretanto, não foram aprofundadas, amadurecidas, pois não havia tempo suficiente para isso. São muitas as peculiaridades que, como se viu, repercutem direta ou indiretamente em questões de soberania nacional. Foi pensando nessa problemática que o legislador editou uma norma geral voltada ao setor privado e também àquele setor público que desempenha atividade econômica. Para os serviços tipicamente públicos, não há dúvidas de que se preferiu editar lei específica após necessário processo de amadurecimento de ideias.

Veja-se, nesse sentido, que no parecer elaborado pela Comissão Especial destinada a analisar o projeto de lei sobre o tratamento e proteção de dados Pessoais, de relatoria do Deputado Orlando Silva, iniciou-se o voto asseverando que a proposta era fruto da Resolução da ONU, de 25 de novembro de 2013, sobre “Direito à Privacidade na Era Digital”. O referido documento foi apresentado de forma conjunta por Brasil e Alemanha, em resposta às denúncias de espionagem internacional praticadas pelos Estados Unidos em meios eletrônicos e digitais e, com maior importância, o projeto reafirmou a responsabilidade de *empresas privadas* de respeito aos direitos humanos.

Segundo o texto, os governos também devem respeitar os direitos humanos quando *usarem as empresas privadas* para operações de vigilância. Eis aqui o caráter restritivo da aplicação.

A nova Lei de Proteção de Dados Pessoal, portanto, deve ter sua importância reconhecida no que toca à regulamentação das atividades de tratamento de dados junto a) às *empresas privadas*; b) junto àqueles organismos públicos que desenvolvem atividade econômica ou se utilizam de empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados; e c) também junto àqueles organismos públicos que não trabalhem com *investigação e repressão de infrações* que signifiquem interesse e proteção nacionais.

Nem o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, tampouco a Lei nº 13.709 de 2018 são capazes de proteger de modo absoluto os dados do particular, os quais devem ter acesso, tratamento e divulgação permitidos quando de algum modo guardem contato com a Administração Pública, conforme permissão infraconstitucional dada, por exemplo, pela Lei nº 12.527 de 2011,

nos termos da interpretação ratificada pelo Supremo Tribunal Federal junto ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 219.780/PE e diversos entendimentos que lhe seguiram posteriormente, inteligência que também corrobora a própria autorização contida no artigo 23, da Lei nº 13.709/2018.

Até porque, se a ausência de cruzamento de dados e/ou compartilhamento/tratamento desses dados sempre foi apontado pelos especialistas como uma das grandes contribuições para a ineficiência, burocratização, retardo do serviço, solicitações duplicadas e às vezes contraditórias entre órgãos públicos, a reflexão que se traz, então, é se o setor público já haveria conseguido atingir um patamar de excelência idêntico aos países europeus, a ponto de partir para a aplicação de uma norma que garante o patamar da proteção direta, mas que indiretamente fragiliza o cidadão brasileiro que ainda não consegue a garantia da efetividade pensada pelo constituinte ao setor público.

Seria, de fato, hora de importar integralmente uma diretriz europeia? Será que etapas não foram puladas? Quais as consequências disso no combate à corrupção, ao mau uso do dinheiro público? Olhando para países como a China, que adota o acesso irrestrito de dados ao setor público, estaríamos limitando o avançar tecnológico do Brasil?

Obviamente que todas as respostas aos questionamentos imediatamente anteriores são negativas e é por isso que se acredita que a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não alcança o setor público que desenvolve serviços tipicamente públicos.

Conclusão

Em suma, nem o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, tampouco a Lei nº 13.709 de 2018 são capazes de proteger de modo absoluto os dados do particular, os quais devem ter acesso, tratamento e divulgação permitidos quando de algum modo guardem contato com a Administração Pública, conforme permissão infraconstitucional dada, por exemplo, pela Lei nº 12.527/2011, nos termos da interpretação ratificada pelo Supremo Tribunal Federal junto ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 219.780/PE e diversos entendimentos que lhe seguiram posteriormente, inteligência que também corrobora a própria autorização contida no artigo 23, da Lei nº 13.709/2018.

Além disso, importa insistir que a nova Lei de Proteção de Dados Pessoais deve ter sua importância reconhecida no que toca à regulamentação das atividades de tratamento de dados junto a) às *empresas privadas*; b) junto àqueles organismos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados, praticando atividade econômica; e c) também junto àqueles organismos públicos que não trabalhem com *investigação e repressão de infrações* que signifiquem interesse e proteção nacionais.

Considerando isso, entende-se que não deve ser permitida a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais junto às atividades típicas desempenhadas pelos Tribunais de Contas, pelo menos enquanto não editada lei específica sobre os procedimentos de tratamento da matéria, seja nacional ou individualmente editada em cada um de seus regimentos internos.

Abstract: This article interprets the scope of the General Law on Personal Data Protection in the public sector, notably the reflexes produced by its determinations in the context of the Courts of Accounts. Defending the targeting of the private sector, with exceptional scope to public agencies that use private companies for surveillance or data transfer operations; based on the weighting of principles; and also on the authenticity of the legislator

itself, it sustains the inapplicability of Law No. 13,709 of 2018 to the typical functions of the Constitutional Institutions of Control, whether supported by Article 4, item III, or taking into account the exclusion provided for in Article 23 of the aforementioned law.

Keywords: General Law on Personal Data Protection. Courts of accounts. Limited effectiveness.

Referências

- ANACOM – AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES. Legislação. Disponível em: <https://www.anacom.pt/>. Acesso: 21 abr. 2019.
- ARMELIN, Ruth Maria Guerreiro da F.; TEIXEIRA, Tarcísio. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: Comentada Artigo por Artigo*. Rio de Janeiro: PODIVM, 2019.
- BARBOSA, M.; PINTO, A.; GOMES, B. Generically extending anonymization algorithms to deal with successive queries. *CIKM 12 - Proceedings of the 21st ACM international conference on Information and knowledge management*, p. 1362-1371, 2012.
- BRASIL. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Lei 13.853/2019*, que alterou a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei 13.709/2018). Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso: 21 abr. 2019.
- CALVÃO, Filipa. O modelo de supervisão de tratamentos de dados pessoais na União Europeia: da atual diretiva ao futuro regulamento. *Revista Fórum de Proteção de Dados*, n. 1, julho 2015.
- CASTRO, Catarina Sarmento e. Comentário ao artigo 8.º. In: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana (Coord.). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*. Coimbra: Almedina, 2013.
- CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro (Coord.). *Direito da União Europeia*. Elementos de direito e políticas da União. Coimbra: Almedina, 2016.
- CARVALHO FILHO, J. SANTOS. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2019.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL. Texto Oficial. Planalto. Brasília. 2018.
- FAZENDEIRO, Ana. *Regulamento Geral sobre Proteção de Dados*. 3 ed. Almedina. 2018.
- JACOBY FERNANDES, J. U. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes: *Direito Financeiro e Controle Externo – Teoria, jurisprudência e 400 questões*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SILVEIRA, Alessandra. Cidadania e direitos fundamentais. In: SILVEIRA, Alessandra; SILVEIRA, Alessandra. *Tratado de Lisboa*. 4. ed. Versão Consolidada. Lisboa: Quid Juris, fev. 2019.
- TCE/RN. Regimento Interno do. Texto oficial. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br>. Acesso em 29 abr. 2019.

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

LIMA, Diego Antonio Diniz. A eficácia limitada da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e as funções típicas dos Tribunais de Contas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 83-91, jul./dez. 2019.

A Comunicação pública no Rio Grande do Sul e a transparência dos gastos em publicidade

Priscila Pinto de Oliveira

Mestre em Ciências Sociais pela PUCRS. Especialista em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho. Bacharel em Comunicação Social. Atua como assessora no TCE-RS, auxiliando na produção de estudos e pesquisas do Tribunal, Instituto Rui Barbosa e Associação de Membros de Tribunais de Contas do Brasil. *E-mail:* ppo@tce.rs.gov.br.

Resumo: O presente artigo analisa a transparência dos gastos em publicidade do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, aborda as principais normativas que regem a aplicação de investimentos e avalia a finalidade pública em ações desenvolvidas na área durante a gestão que compreende os exercícios de 2015 a 2018. Para a obtenção dos dados, foram adotados pesquisa no site de Transparência (transparência ativa), envio de solicitação por meio da LAI (transparência passiva) e análise amostral de peças de comunicação.

Palavras-chave: Transparência. Gastos em publicidade. Comunicação pública. Finalidade da comunicação governamental.

Sumário: Introdução – Comunicação, transparência e finalidade pública – Aspectos normativos do princípio da publicidade e da transparência na administração pública – Aspectos normativos da publicidade oficial – Obtenção de dados pela LAI: transparência passiva – Atendimento à Lei de Acesso à Informação: transparência ativa – A finalidade das peças de comunicação governamental – Conclusões – Referências

Introdução

A comunicação pública no Brasil muitas vezes tem sua finalidade confundida. O que deveria ser instrumento de informação à população sobre as iniciativas públicas se torna um canal de promoção da imagem dos governos e dos governantes. Além disso, a forma de divulgação dos gastos despendidos em publicidade nos portais dos órgãos públicos ainda necessita de aperfeiçoamento. Muitas vezes, não estão concentrados em um único local e não permitem a análise quanto a sua finalidade.

A Lei de Acesso à Informação, que vigora desde 2012, impôs uma nova forma de relacionamento entre as instituições governamentais e a população. Se antes as informações públicas eram de domínio de poucos, atualmente a regra é que fiquem à disposição da cidadania. Frente a isso, as instituições públicas devem ser concebidas como espaços abertos, de interação com os cidadãos. Assim, a comunicação na administração pública deve exercer duas funções: dar conhecimento do ato administrativo ao público em geral e impor transparência aos mesmos de modo a fomentar e permitir o controle social. A Constituição estabelece que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (art. 37, §1º).

O presente artigo se propõe a analisar de forma amostral a transparência dos gastos em publicidade do Poder Executivo estadual do Rio Grande do Sul, quais as regras existentes para aplicação desses valores e se as ações desenvolvidas estão de acordo com as regras estabelecidas. Para a obtenção dos dados, foram adotados pesquisas nos sites de Transparência dos órgãos públicos (transparência ativa), envio de solicitação por meio da LAI (transparência passiva), pesquisa sobre as normas existentes que preveem a aplicação de recursos em publicidade e análise amostral de peças de comunicação.

Comunicação, transparência e finalidade pública

A publicidade e a transparência são fundamentais para o controle social. O exercício da cidadania só é possível se os cidadãos tiverem o pleno conhecimento de seus direitos e deveres. Lôbo (2017) destaca que, em face disto, percebe-se o importante papel da concretização do direito ao acesso à informação para a democracia. De acordo com a autora, munir os cidadãos de informações válidas, seguras, corretas e claras possibilita o exercício da cidadania de forma mais ativa, fazendo com que eles percamos a indiferença em relação às situações sociais, informando-se sobre seus direitos e exigindo-os corretamente.

Diante disso, a importância do desenvolvimento efetivo de políticas públicas de informação pela Administração Pública ganha ainda mais destaque. Esse processo é reforçado por meio da comunicação, que deve ser entendida como um dever da Administração e um direito dos usuários dos serviços.

A comunicação por si só não pode criar o desenvolvimento, porém, com uma comunicação insuficiente, o desenvolvimento se torna cada vez mais difícil. E a dificuldade de atingi-lo se agrava com a não participação do povo. Portanto, o estímulo à criação e ao avanço das políticas nacionais de comunicação é primordial para que cada país equilibre suas condições sócio-político-econômicas e, assim, possa se pensar em regras mais universais. Sua formulação se baseia numa legislação nacional (UNESCO, 1983).

As políticas públicas são um conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a Administração leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público, afirma Heidemann (2009). Elas se diferenciam de políticas de Estado por serem estas especificadas na Constituição da República, não restando aos atores políticos a possibilidade de disputa de espaços ou opção nesse campo, senão seu cumprimento, ressalta o autor.

Se antes as informações públicas eram de domínio de poucos, atualmente a regra é que fiquem à disposição da cidadania. Sendo assim, as instituições públicas devem ser concebidas como espaços abertos, de interação com os cidadãos. De acordo com Kunch (2011), elas precisam atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. “É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social” (KUNCH, 2011, p. 4). A ação comunicativa da Administração Pública deve ter como principal foco a promoção da conscientização social e permitir ao cidadão, a partir da interação, tomar decisões balizadas em informações fidedignas.

Koçouski (2013) destaca que a comunicação produzida pelo Estado é crucialmente diferente em relação às demais, uma vez que suas atividades – por dever – precisam ser pautadas sempre pela supremacia do interesse público em relação ao interesse particular. “[...] O Estado distingue-se principalmente pelo fato de que suas atividades exigem transparência e conformidade ao princípio constitucional da publicidade” (KOÇOUSKI, 2013, p. 53). O autor destaca ainda que “o Estado é, portanto, o único entre os demais atores que, ao menos por seu caráter normativo (o que não significa que na prática assim o seja), deve atuar integralmente com a comunicação pública” (KOÇOUSKI, 2013, p. 53). A comunicação pública deve ter caráter democrático devido à profundidade da sua natureza e por sua vocação, como defende Jaramillo (2011):

A comunicação estatal é comunicação pública não porque se dá a partir de uma instituição pública, mas porque, pela própria definição, corresponde ao que envolve todos os atores sociais e remete ao interesse comum representado e gerenciado pelos governos (JARRAMILLO, 2011, p. 65).

Para Bucci (2015), tudo pode ser chamado de comunicação pública, desde que o conteúdo ou o meio empregado contenham algo relacionado ao que é público e que essa comunicação dê visibilidade a ações que pretendam promover a inclusão ou a participação. A oferta de informações à população tem reflexo direto na concretização dos Direitos Fundamentais. Haswani (2014) lembra que o ambiente local é o mais próximo e palpável pelas pessoas.

A rua de casa, o posto de saúde, o mercado municipal, o ônibus dos destinos diários: tudo é parte do dia a dia, da intimidade de todos nós. Se qualquer aspecto da vida local falhar, inviabiliza toda a nossa rotina ou parte dela; acarreta, no final das contas, desrespeito a um ou mais direitos (HASWANI, 2014, p. 10).

O que podemos identificar de forma frequente no tipo de comunicação adotado por órgãos públicos é a dificuldade de uma relação mais direta e dialógica com a sociedade. A ausência de informações básicas sobre os serviços públicos, a dificuldade de compreender a sua burocracia e o atendimento que não satisfaz as necessidades dos usuários são exemplos de como essa distância tende a aumentar cada vez mais. Bonfim (2014) alerta que está enraizada na cultura de organizações a interpretação pura e simples das leis e normativas, o que dificulta outras produções de sentido.

A comunicação pública vai além da divulgação da agenda institucional dos gestores e de seus feitos. Precisa subsidiar os cidadãos de condições de tomar decisões e de se posicionar de forma cotidiana, auxiliá-lo em seu dia a dia, como, por exemplo: quais são os médicos que atendem no posto de saúde mais próximo, qual a qualificação técnica desses profissionais e que horas estão à disposição para realizar os atendimentos. Esse é um exemplo, entre muitos, das informações que precisam ter transparência e ser de fácil acesso, além de possuir uma linguagem didática e compreensível.

O desenvolvimento de políticas públicas a longo prazo na área da comunicação é uma atividade ainda não priorizada pelos gestores públicos. A atuação de profissionais nessa área parece estar, na maioria das vezes, voltada a atender aos interesses pessoais e restritos das gestões, procurando dar visibilidade a realizações de determinados atores e não focada na oferta de informações que possam atender as necessidades da população. Faccioli (2000) entende que a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e conota-se, em primeira instância, como comunicação de serviço que o Estado ativa, visando garantir a realização do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas e, assim, com a finalidade de realizar uma ampliação dos espaços de democracia.

A finalidade da comunicação pública, não raro, é confundida, diz Bucci (2010). O autor afirma que a propaganda de governo vem sendo cada vez mais praticada nos moldes da publicidade comercial, com investimentos que crescem aceleradamente.

É publicidade banal, como a de um sabonete, um automóvel, uma marca de cigarro – mas a chamamos de pública apenas porque ela é financiada pelo erário. Dessa segunda área, a publicidade governamental, devemos nos ocupar com alguma profundidade. Aqui, a mesma mentalidade autoritária, que não hesita em instrumentalizar a informação, e isso em nome do interesse público, manifesta-se de modo mais dramático (BUCCI, 2010).

Segundo ele, em boa parte das campanhas públicas, o objetivo é enaltecer a figura de quem está no poder, propiciando aos governantes fazerem campanha eleitoral fora do período e com recursos públicos. A aplicação de verbas públicas em publicidade, seja oficial, institucional ou de prestação de serviço, é um tema bastante discutido entre especialistas. Um dos pontos destacados é que atualmente, na maioria dos casos, não há limites para os volumes aplicados na área. A

publicidade paga se transformou na forma preferencial de comunicação dos governantes com a sociedade, mesmo com a disponibilidade de outras formas de difundir informações importantes à população. No mesmo ritmo, a Administração Pública virou um anunciante de porte gigantesco.

O uso do erário, em altas somas (são bilhões de reais por ano), para convencer a sociedade de que os governantes são “gente do bem” e devem ser reeleitos, em campanhas que vão ao ar ao longo de toda a duração do mandato, e não somente durante o período eleitoral, não é meramente uma forma técnica e neutra que o Poder Executivo encontrou de “prestar contas” à sociedade – é, isto sim, um sintoma da mesma base de valores e condutas que enxerga a informação não como um direito, mas como arma para direcionar o debate público, às expensas do dinheiro que deveria servir a todos, não apenas aos que governam. No limite, essa forma abastada de “comunicação política”, nós veremos, concorre para combater ou inibir a informação jornalística independente (BUCCI, 2010).

A compra de espaços em veículos de comunicação para a divulgação de iniciativas de determinada gestão serve de ferramenta de promoção da imagem dos governantes. Essa atividade pode ser caracterizada como promoção pessoal ou governista, que, segundo Bucci (2010), é rara em democracias de maior tradição e tão difundida na máquina pública nacional, mas nem sequer deveria existir.

Não é preciso ser especialista em análise do discurso para verificar, sem margem de dúvida, que, em todas as peças de propaganda oficial do Executivo – e em boa parte das campanhas de estatais – o objetivo é enaltecer a figura de quem está no poder. Mesmo em caso de campanhas que alertam as mães para a data da vacinação de seus filhos, ou naqueles filmetes de prevenção da aids, o que está em jogo é a assinatura que faz referência indireta à imagem de um governo específico, que geralmente adota uma logomarca. É tudo proselitismo com dinheiro público. Graças a esse truque, todos os governantes fazem campanha eleitoral fora do período eleitoral (BUCCI, 2010).

No livro *O Estado de Narciso*, Bucci (2015) defende o fim dos gastos com publicidade oficial dos governos, havendo apenas um limite mínimo previsto, dentro de um percentual do orçamento, para os casos de extrema urgência, em que não houvesse outra maneira de alertar ou orientar os cidadãos. Além disso, o autor é favorável a impedir a administração pública de veicular qualquer mensagem alusiva a causas, com palavras, slogans e logotipos que identifiquem a gestão. “A comunicação de cunho ideológico em prol do governo deveria ficar contida aos programas dos partidos políticos” (BUCCI, 2015, p. 224).

Dessa forma, a comunicação pública deve colaborar com a vida em comunidade, buscando a promoção e a defesa do que é público, ofertando ao cidadão informações que o subsidiem de forma plena para a tomada de decisões e não apenas servir para a promoção de governos e governantes.

Aspectos normativos do princípio da publicidade e da transparência na administração pública

O princípio da publicidade está incluído na Constituição Federal entre os cinco fundamentos basilares da Administração Pública. Para Barroso (1999), os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Carta, são a síntese dos valores mais relevantes da ordem jurídica, consubstanciando premissas básicas de uma dada ordem jurídica, e indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos. Cabe destacar que os princípios, com as regras, são normas e integram o sistema jurídico-normativo, devendo ser igualmente observados. Neste capítulo, serão apresentados o princípio constitucional da publicidade e quatro leis que tornam esse preceito concreto no ordenamento jurídico.

No que diz respeito ao princípio da publicidade, é o dever atribuído à administração pública de tornar públicos os atos que pratica, além de garantir o direito dos cidadãos de receber informações de seu interesse ou da coletividade. A regra é a publicidade e só encontra exceção nas informações que exijam sigilo de forma justificada, como aqueles referentes à segurança da sociedade. Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994) destaca que:

O Estado traz a publicidade da Administração na sua própria denominação. Pública diz-se ela. A publicidade é mais que um dos princípios constitucionais da Administração: é, assim, é o seu próprio nome a denotar-lhe essência. Mais ainda: em um Estado que adota a República como forma de governo, a publicidade vê-se repetida na forma de governo por ele adotado e não apenas no nome de uma de suas funções essenciais e dos órgãos que as desenvolvem” (ROCHA, 1999, p. 239).

O princípio da publicidade traz duas funções de destaque: dar transparência ao ato administrativo e proporcionar um caráter educativo, informativo ou de orientação social. Assim, a publicidade institucional torna-se uma ferramenta de transparência, permitindo a vigilância e o controle pela sociedade. A Constituição, no seu artigo 5º, inciso XXXIII, estabelece que “todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). A publicidade, assim, é um instrumento fundamental para garantir a transparência na condução da coisa pública exigida pela sociedade.

A publicidade dos atos administrativos, por meio de instrumentos legais, como, por exemplo, as publicações em diário oficial, ou de forma excepcional, em veículos de comunicação de grande circulação, como jornais, deve cumprir uma função pedagógica no sentido de estabelecer uma cultura do acompanhamento dos atos praticados, com o objetivo de despertar no cidadão a noção de controle dos mesmos. É um instrumento de concretização do princípio republicano e uma dimensão menos imperial e mais dialógica entre a sociedade e o Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, ainda, outras normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos, como o artigo 70 da Constituição, que, em seu parágrafo único, define o dever de prestar contas a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988). Já o artigo 37 destaca que “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”.

O dever da publicidade abriga exceções, que estão expressas no inciso LX do artigo 5º da Carta. “A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (BRASIL, 1988). É preciso destacar que, nesse caso, outros interesses públicos poderiam estar ofendidos. Para Justen Filho (2002, p. 69), “o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser justificado. O princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade”.

Já a Constituição do Rio Grande do Sul, unidade da federação sob enfoque neste trabalho, detalha os princípios a serem observados em seu art. 19.

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/1995).

§1.º A publicidade dos atos, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 30/06/1999) (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Prevê também, no art. 24, a publicação do balancete econômico-financeiro anual: “III - anualmente, relatório pormenorizado das despesas mensais realizadas pelo Estado e pelas entidades da administração indireta na área de comunicação, especialmente em propaganda e publicidade” (RIO GRANDE DO SUL, 1989). O §7º do art. 149 destaca o seguinte:

As despesas com publicidade, de quaisquer órgãos ou entidades da administração direta e indireta, deverão ser objeto de dotação orçamentária específica, com denominação publicidade, de cada órgão, fundo, empresa ou subdivisão administrativa dos Poderes, a qual não pode ser complementada ou suplementada senão através de lei específica (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Quanto ao conteúdo, a Emenda nº 26, de 30 de junho de 1999, inseriu na Constituição Estadual:

A publicidade dos atos, programas obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

A obrigatoriedade da disponibilização de informações sobre o uso de recursos públicos em diferentes áreas, como a da publicidade, é um pressuposto indispensável no contexto das instituições políticas das democracias para o controle social. A partir do acesso às informações, a Administração expõe publicamente suas ações e motivações, permitindo a contestação de seus argumentos por parte da população e da sociedade civil organizada.

Figueiredo (2008) destaca que a publicidade não deve ser confundida com propaganda. A primeira é a divulgação das atividades e, a segunda, a indicação das qualidades das atividades com fins comerciais e promocionais.

A propaganda de atividades administrativas, em regra, não é admitida. No entanto, admitir-se-la-á tão somente para a exploração de atividade econômica por entidade da Administração Pública, tal qual a propaganda de produtos bancários de empresas públicas, como é o caso da Caixa Econômica Federal, ou sociedades de economia mista, de que são exemplos o Banco do Brasil e o Banrisul, submetidos ao regime de direito privado por força do art. 173, §1º, II, da Constituição Federal (FIGUEIREDO, 2008, p. 14).

Para o autor, não há nenhuma mácula no uso da publicidade para divulgar ações preventivas, como as da área da saúde (campanhas de vacinação ou de estímulo ao uso de preservativos, por exemplo), ou de orientação em relação a serviços públicos. Figueiredo (2008) ressalva que há diferentes entendimentos na doutrina sobre a finalidade da publicidade oficial, mas reforça que:

Em nenhuma hipótese, no entanto, admite-se, e isto é unânime na doutrina, a utilização das chamadas “prestações de contas” com o fito de promoção pessoal, o que levaria à invalidade da divulgação, por direta afronta ao princípio da impessoalidade” (FIGUEIREDO, 2008, p. 17).

Mais recentemente, em junho de 2018, também passou a vigorar a Lei de Participação e de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos que, ao lado da LAI, em vigência desde 2012, torna-se mais um dispositivo a impulsionar a transparência pública. A nova normativa regula a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos. Uma das principais inovações previstas na legislação é a divulgação de uma carta de serviços. Trata-se de uma espécie de guia para informar as pessoas a respeito dos serviços oferecidos e as formas de acessá-los.

O direito do cidadão à prestação de contas por parte dos governantes também consta na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, no art. 15. Esses instrumentos são fundamentais para o monitoramento das ações da Administração Pública pela população, fortalecendo a cidadania, estimulando as boas práticas de gestão e agindo como uma ferramenta de combate à corrupção.

Já a Lei de Acesso à informação (LAI, Lei Federal nº 12.527/2011) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A lei abrange os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os Tribunais de Contas e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Além de regulamentar a obrigatoriedade de publicização de informes, a LAI disciplina a forma pela qual os dados devem ser colocados à disposição da população. Exige, ainda, que órgãos e entidades se estruturam para receber pedidos de informações e responder no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 (art. 11).

Em relação ao conteúdo das informações, a LAI determina que sejam divulgadas, no mínimo, informações como: o registro das competências e da estrutura organizacional das entidades e dos órgãos públicos, os endereços e telefones das respectivas unidades e os horários de atendimento ao público. Devem ser disponibilizados também os repasses ou as transferências de recursos financeiros e as informações sobre despesas e licitações, os editais, seus resultados e os respectivos contratos.

A LAI exige, ainda, que sejam fornecidos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do governo, bem como as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, entre outros. De acordo com a lei, é dever do poder público prestar todas as informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, inclusive de forma ativa quando houver viabilidade técnica para tanto. A LAI é, de maneira geral, um instrumento para que os governos possam cumprir o seu papel normativo de informar o cidadão e garantir a ele o direito de ser informado.

Os dispositivos legais ressaltados anteriormente consideraram a informação como um bem público, produzida e tutelada pelo Estado, mas que deve estar sempre acessível e a serviço dos cidadãos. Entre os princípios norteadores do direito de acesso à informação, constam a boa-fé, a obrigação de divulgar, a promoção de governos abertos, a limitação da abrangência das exceções e a proteção aos denunciantes. Assim, a informação torna-se um verdadeiro ativo público, que não pode ser apropriada individualmente.

Aspectos normativos da publicidade oficial

A publicidade oficial é definida como a ocupação de espaços, comprados ou gratuitos, em meios de comunicação para anunciar ou informar os cidadãos. Na maioria dos casos, o planejamento e a execução das ações de comunicação são desenvolvidos pela área de comunicação

social dos órgãos públicos, com o apoio de agências de publicidade e propaganda. A Lei Federal nº 12.232/2010 disciplina as normas para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda. As atividades a serem desenvolvidas, de acordo com a lei, abrangem as etapas de planejamento e execução de pesquisas e estudos sobre o mercado, público-alvo, ações publicitárias e resultados; produção e execução técnica e criação e desenvolvimento de comunicação publicitária.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 12.232/2010, a contratação de agências de propaganda pela Administração Pública seguia o que preconiza a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), o que não garantia a contratação mais vantajosa do ponto de vista técnico, prejudicando a eficiência das contratações devido ao critério de análise envolvendo a criatividade dos projetos. Esse critério encontrava dificuldades de análise objetiva como determina a Lei de Licitações.

A Lei nº 12.232/2010, em seu art. 2º, §4º, atribui aos órgãos públicos a elaboração de procedimento de seleção interna entre as agências contratadas:

§4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos contratos decorrentes das licitações previstas no §3º deste artigo, o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial (BRASIL, 2010).

No Executivo do Rio Grande do Sul, o Decreto nº 50.354, de 24 de maio de 2013, destaca que o procedimento de seleção interna das Agências de Publicidade e Propaganda, conforme institui a Lei Federal nº 12.232, ocorrerá por meio de normativa da Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital (Secom), publicada no Diário Oficial do Estado. Assim, a Portaria da Secom nº 1, de 21 de setembro de 2015, aprova o Manual de Procedimento das Ações de Publicidade, que disciplina os processos de análise, de desenvolvimento e de execução de demandas de ações de publicidade e de atos subsidiários à sua realização.

A atividade é gerida pela Diretoria de Publicidade e Marketing, que tem, entre suas funções, a missão de formular, executar e acompanhar o Plano Anual de Publicidade e Propaganda Governamental e, também, monitorar os patrocínios, validando a divulgação e utilização das marcas da Administração Direta e Indireta do Estado.

A área de Gestão de Contas tem como objetivo unificar a linguagem dos órgãos. Para isso, tem, entre suas atribuições, a produção e distribuição de informações de interesse público, referentes a atos e ações governamentais. Além disso, é responsável pela criação de diretrizes para o uso correto da marca do governo, através do Manual de Identidade Visual (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

O setor também é responsável por administrar, realizar e fiscalizar a publicidade do governo, área que envolve as atividades de agências de publicidade, fornecedores e relacionamento de mercado com a mídia.

Obtenção de dados pela LAI: transparência passiva

A análise da transparência dos gastos e ações em publicidade do Executivo do Rio Grande do Sul tem por objetivo verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (transparência passiva) e os dados lançados no portal Transparência do Governo do Estado (transparência ativa) na área da publicidade. Para tanto, de forma amostral, foi encaminhado um pedido de acesso a informações detalhadas sobre os valores despendidos na área durante os 18 primeiros meses de mandato dos governos Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018). A solicitação dos dados, de acordo com a LAI, pode ser realizada tanto pessoalmente, como por meio eletrônico.

Antes de adentrar na análise da resposta apresentada, é necessário fazer algumas observações em relação às ferramentas colocadas à disposição para a solicitação das informações. O pedido por meio do portal exige preenchimento de um cadastro, no qual são solicitados dados como endereço, telefone, *e-mail*, número do título eleitoral, CPF, RG, data de nascimento e naturalidade. Sem o cadastro, não é possível realizar a solicitação.

Apesar de a Lei de Acesso à Informação não tratar especificamente de como os órgãos públicos devem proceder para atender aos pedidos por meio dos sites, o Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e *Checklist*, elaborado pelo Ministério da Transparência, destaca que a regulamentação local não pode demandar documentação específica ou outras exigências que inviabilizem o pleno exercício do direito, considerando também que essas mesmas exigências não podem inviabilizar o pedido por meio da internet.

É importante lembrar que a identificação exigida deve permitir que pessoas jurídicas, inclusive, solicitem informação. Dessa forma, o município não pode, sob pretexto de assegurar a identificação do interessado, restringir o direito à informação. É vedado exigir, portanto: título eleitoral; passaporte; assinatura de pedido com lavra própria; firma reconhecida em cartório; carteira de trabalho (BRASIL, 2013, p. 11).

A identificação do requerente, incluindo a solicitação do endereço de *e-mail*, é necessária para garantir canais de respostas, mas outras informações como endereço e título de eleitor não se mostram indispensáveis para atender a demanda e, assim, parecem ser dispensáveis. A demanda por tais dados pode constranger e inibir os pedidos de acesso. Outro ponto que merece reflexão é utilidade da exigência de cadastro no site. O espaço se mostraria eficaz se armazenasse a troca de mensagens entre o interessado e o Ente estatal, possibilitando a recuperação das informações de forma ágil e fácil, o que não é possível. Não é possível nem encaminhar solicitações por meio dele. É preciso acessar outro espaço para realizar a atividade.

O pedido de informações amostral sobre as campanhas publicitárias custeadas pelo Governo e veiculadas na mídia foi efetuado em 15 de maio de 2017, por meio do site disponibilizado pelo Executivo. No pedido, há a observação específica quanto ao detalhamento dos gastos por campanha e veículo.

Solicito cópia das campanhas publicitárias veiculadas em TV durante os 18 primeiros meses das administrações dos governadores Tarso Genro e Ivo Sartori. Solicito também os valores investidos descritos de forma detalhada (valores por veículo e período das campanhas).

A resposta ao pedido foi enviada por *e-mail* respeitando o prazo de 30 dias. 20 dias iniciais e outros 10 de prorrogação, mediante justificativa. Para dilatar o prazo, o Governo argumentou não possuir as peças solicitadas e precisar de mais prazo para atender ao pedido. Ao fim da prorrogação, o Executivo encaminhou nova mensagem:

Relativamente ao seu pedido de informações ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, esclarecemos que as cópias das campanhas publicitárias veiculadas em TV durante os 18 primeiros meses das administrações dos governadores Tarso Genro e José Ivo Sartori estão disponíveis para consulta nos protocolos de cada órgão e entidade da administração. Por fim, os valores investidos em publicidade referentes aos 18 primeiros meses da gestão anterior e da atual podem ser consultados diretamente pelo interessado por meio do link abaixo: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=I0por7XC1%2fBTsxX0qEheSR2M%2fTHfrOu9ErgpOK%2b0mdc%3d>. Para efetuar a consulta basta acessar: ícone “gastos” e aba: despesa por projeto, opção Poder Executivo, no campo de pesquisa digitar Publicidade.

A resposta encaminhada demonstra que a solicitação não foi atendida de forma satisfatória e não faz menção, em nenhum momento, a respeito do pedido de descrição pormenorizada das despesas, principalmente quanto aos gastos com a compra de espaços nos veículos de comunicação. Além disso, não foi condizente com o argumento utilizado para justificar a prorrogação de prazo. Diante da recusa, um recurso foi interposto, solicitando novamente a descrição dos dados. 10 dias após o recurso, o Governo encaminhou um *e-mail* destacando:

Relativamente ao seu pedido de reexame ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, de ordem da autoridade máxima, esclarecemos as questões que seguem: Conforme informado anteriormente, os valores investidos de forma global em publicidade referentes aos 18 primeiros meses da atual gestão e da gestão anterior, bem como em qualquer outro recorte de tempo, podem ser consultados diretamente pelo interessado no link abaixo: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=IOpor7XC1%2fBTsxX0qEheSR2M%2fTHfrOu9ErgpOK%2b0mdc%3d>. Para efetuar a referida consulta, basta acessar o ícone “gastos”. Após, o usuário deverá optar pela posição, exercício, mês e fase dos gastos a serem consultados. Por fim, bastará escolher a aba despesa por projeto, opção Poder Executivo e no campo de pesquisa digitar Publicidade. Através deste caminho o usuário chegará aos órgãos da Administração Pública, sendo possível, assim, verificar o Empenho¹ para cada agência e ainda a SAAC² onde está relacionada a Campanha e os custos envolvidos para cada ação de mídia e produção na sua totalidade. Em relação ao investimento de publicidade especificamente em TV, referente à Administração Direta, Fundações e Autarquias, nos 18 primeiros meses da atual gestão e gestão anterior, os valores são os seguintes: Publicidade em TV (18 primeiros meses). Gestão Atual R\$ 2.700.977,32. Gestão Anterior R\$ 5.407.192,98. Esclarecemos, também, que os vídeos das campanhas publicitárias veiculadas em TV durante os 18 primeiros meses das administrações dos governadores Tarso Genro e José Ivo Sartori estão disponíveis para consulta pública na internet ou por solicitação nos protocolos de cada órgão. Dessa forma, o interessado poderá realizar a consulta por meio do endereço eletrônico <https://www.youtube.com/user/governors2011> ou ainda solicitar cópia diretamente ao órgão responsável, cujos endereços estão disponíveis no Portal do Governo do Estado (<http://www.estado.rs.gov.br/lista/622/secretarias-e-orgaos>). Por fim, informamos que as demais solicitações postuladas pelo demandante não se encontram sistematizadas, o que impossibilita o seu atendimento, conforme previsto no art. 8-B, inciso III, do Decreto Nº. 49.111/2012.

Assim, novamente restou desatendida a Lei de Acesso à Informação, haja vista que só foram prestadas informações parciais e insatisfatórias. As informações prestadas não são suficientes para avaliar os gastos em publicidade por peça ou campanha e destinatário final dos recursos públicos empregados. As agências de publicidade, responsáveis pela compra dos espaços, são agentes intermediários obrigatórios por lei nesse processo e acabam gerando uma barreira à informação. A dificuldade de obter dados reduz a possibilidade de cobrança por parte da população para que os gastos sejam mais eficientes (PADILHA, 2016, p. 102).

Importante ressaltar que as respostas foram encaminhadas dentro dos prazos máximos estabelecidos. O comportamento demonstra pouca agilidade no atendimento ao pedido. A Cartilha do Ministério da Transparência orienta ainda que o órgão deve oferecer meios para que o próprio cidadão possa pesquisar a informação de que necessitar, sem, contudo, descuidar-se da informação. Isso significa que, caso o cidadão solicite diversas informações que estão dispersas em uma série de documentos, cabe à Administração disponibilizar os documentos para que ele realize sua pesquisa, zelando pela sua integridade.

Em 22 de maio de 2018, o Executivo lançou um novo portal de transparência, destacando que “o objetivo é facilitar o acesso da população aos números e às informações do Estado, reforçando o compromisso da gestão com a transparência” (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Assim, os links informados anteriormente no pedido de acesso às informações foram desabilitados, impossibilitando novas consultas.

Atendimento à Lei de Acesso à Informação: transparência ativa

O Portal da Transparência do Poder Executivo do Rio Grande do Sul possui um universo amplo de informações. Para acessá-lo, é necessário um prévio conhecimento sobre orçamento público e suas nomenclaturas. Os dados não acompanham explicações ou contextualizações. Em muitas vezes, é preciso consultar profissionais para entender a linguagem adotada. Essa dificuldade não é exclusiva do caso em análise. De maneira geral, é reproduzida em portais públicos. Outro fator que dificulta o entendimento, é a ausência de padronização na divulgação das informações.

Criados para funcionar como ferramentas de controle social dos gastos públicos, os portais não seguem uma padronização para a divulgação das informações. Cada órgão ou entidade organiza esses espaços de acordo com os seus entendimentos. A padronização das informações pode tornar o acesso mais fácil aos dados, estimulando a prática do controle social. De acordo com uma pesquisa do Instituto DataSenado, realizada em 2017, para 38% das pessoas que buscaram informações junto a alguma entidade ou órgão público, obter as informações foi considerado fácil. No entanto, quatro em cada dez responderam que acharam difícil obtê-las. Já outros 21% não conseguiram ter acesso aos dados desejados.

Para acompanhar os gastos em publicidade do Executivo do Rio Grande do Sul, é possível acessar o Portal da Transparência e utilizar diferentes filtros, como exercício, poder, órgão, categoria, grupo, modalidade, elemento, projeto e credor, entre outros. Os valores gastos em publicidade são descritos apenas até as agências de publicidade.

Não é possível acessar as informações pormenorizadas dos projetos desenvolvidos, como os vídeos institucionais ou as verbas destinadas pelas agências para a compra de espaços nos veículos de comunicação, por exemplo. A descrição do objeto se dá de maneira superficial e genérica. As informações oferecidas não permitem que os gastos possam ser comparados, por exemplo, com os valores de mercado praticados na locação de espaços de filmagens, atores, roteiristas, e outros necessários para a produção de vídeos institucionais. Esses dados são essenciais para a atuação do controle social. Oferecidos de forma global e sem descrições, não atingem a finalidade pública pretendida.

O Estado brasileiro, como emissor, por vezes reduz a discussão em torno do acesso à informação a uma relação protocolar de dados e informações, e ignora que suas práticas estão carregadas de discursos que interferem no interesse público e na formação da esfera pública. Há décadas, o Poder Público atua em diferentes esferas e níveis de poder implementam ações de governo eletrônico, com foco no cidadão-cliente de serviços públicos. Porém, de forma efetiva, os órgãos públicos lidam muito mal com o conceito de transparência (BONFIM, 2014, p. 72).

Como alerta Haswani, “no Brasil, é muito comum encontrarmos cidadãos queixosos de ‘bater de porta em porta’ ou ‘cansar do jogo de empurra’ quando da procura de informações sobre serviços públicos – situações que denunciam falhas na comunicação processada no interior das instituições” (HASWANI, 2013, p. 165). A mera exposição de valores, sem as descrições e detalhamentos necessários, serve apenas para fazer um registro superficial, sem atender de forma plena a transparência pública.

A finalidade das peças de comunicação governamental

Para debater a finalidade pública da comunicação do Executivo do Rio Grande do Sul foram escolhidos dois vídeos institucionais de duas campanhas publicitárias. O objetivo é analisar o conteúdo dessas peças no contexto político e social vivido pelo Governo do Estado em relação às suas finanças. Os vídeos foram veiculados, de acordo com informações do Executivo, nas

principais emissoras de televisão e cinemas do Rio Grande do Sul. No lançamento da campanha, a Secretaria de Comunicação ressaltou o objetivo da ação:

O atual governo está promovendo um conjunto de reformas para preparar o nosso Estado para o futuro. O Rio Grande do Sul é pioneiro na realização de reformas e está servindo de exemplo para outros Estados brasileiros. No segundo semestre de 2016, o governo lançou o Plano de Modernização do Estado, uma série de medidas que compartilham esforços para enfrentar a crise financeira (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

O vídeo institucional, produzido com linguagem publicitária, aos moldes de produtos e serviços do setor privado, procura estimular os cidadãos com mensagens de esperança no futuro, mas não apresenta dados que possam informar a população quanto à real situação econômica do Estado, como pode ser observado na transcrição do áudio da peça:

Ator: o meu futuro eu estou plantando todos os dias. Somente neste ano, aqui no Rio Grande do Sul, vamos colher a maior safra de grãos da nossa história. É uma grande conquista. Resultado do trabalho dos gaúchos e de investimentos em tecnologia. Locutora: para escoar a produção, é preciso boas estradas. Boas estradas precisam de recursos públicos e de parcerias com o setor privado. Ator: não é tarefa fácil, mas tem de ser feito. Locutora: por isso o Governo do Estado está enfrentando a crise nas finanças públicas, cortando gastos, renegociando as dívidas com a União e modernizando o Estado. O objetivo é voltar a investir na infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico. Ator: e para que grandes safras como essa se repitam, qual é o nome do seu futuro? O meu é Rio Grande do Sul. Locutora: Governo do Estado: Todos pelo Rio Grande (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017a, n.p.).

Ao informar que “o Governo do Estado está enfrentando a crise nas finanças públicas, cortando gastos, renegociando as dívidas com a União e modernizando o Estado”, não são informados dados que comprovem de forma efetiva as ações. De acordo com informações veiculadas em veículos de comunicação, o Executivo gastou R\$ 3,5 milhões em campanha publicitária sobre a crise financeira. Enquanto a propaganda era veiculada, os salários dos servidores públicos do Executivo eram parcelados. Os gastos em publicidade motivaram a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e o Ministério Público de Contas a expedir recomendação para que o Executivo restringisse os gastos públicos com publicidade.

O gasto realizado pelo Governo do Estado em ações de publicidade, que no exercício de 2016 representou o valor de R\$ 18.089.647,31,¹ sendo que no exercício de 2017 foi consignado no orçamento o valor de R\$ 56.562.437,00,² para, dentre outras finalidades, informar a população sobre as medidas tomadas para sair da crise financeira, em possível afronta aos princípios e normas de regência (MPC-RS, 2017, n.p.).

A recomendação conjunta também considerou que, no cenário de crise financeira, o interesse da sociedade em receber informações institucionais deve ser sopesado com os demais interesses, tais como o pagamento dos salários dos servidores sem atraso, investimentos para melhorar a oferta de serviços públicos de segurança, saúde e educação.

Outro vídeo lançado pelo Executivo, intitulado “O meu futuro” novamente se utiliza de linguagem publicitária para promover as ações da gestão.

¹ Despesas da Administração Direta, conforme apurado no âmbito do Inquérito Civil nº 00829.00010/2016, instaurado pelo Ministério Público Estadual.

² Despesas com as Secretarias de Estado e Fundações e Autarquias, conforme apurado no âmbito do Inquérito Civil nº 00829.00010/2016, instaurado pelo Ministério Público Estadual.

Intitulado “O meu futuro”, o comercial propõe uma reflexão, usando diversos exemplos e representações para mostrar os esforços do Governo do Estado na construção de um futuro melhor para todos os gaúchos. Desbravar o mundo, a inovação, o filho que está para nascer ou a superação de uma crise são alguns dos exemplos das inúmeras formas que o amanhã pode ter. A partir do mote da concepção de um novo horizonte, a peça reforça importantes atributos regionais como a agricultura e sua modernização, e como esses elementos se somam para um olhar mais positivo sobre o nosso Estado (Portal da Propaganda, 2017, n.p.).

A mensagem do vídeo demonstra a construção e a busca de uma opinião pública favorável às ações do Executivo:

Ator: o futuro pode ter muitos nomes. Para quem sonha grande, é o mundo. Para quem ama, é o nome do filho que vai nascer. Para os corajosos, é inovação. Para quem vive uma crise, é superação. Quer um exemplo? Independentemente de todas as crises, o nosso Estado continua produzindo alimentos para o mundo inteiro, batendo recordes de safras ano após ano, porque, para essa gente, o nome do futuro é modernização. Eu vejo atitudes e grandes reformas acontecendo. Algumas difíceis de encarar. Mas todas para que o nosso futuro se chame esperança. Na real, todos queremos a mesma coisa: educação, saúde, segurança e desenvolvimento. Porque o nome do futuro é a gente que dá. Qual o nome do seu futuro? O meu é Rio Grande do Sul. Locutor: Governo do Estado: Todos pelo Rio Grande” (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017b, n.p.).

O caráter informativo que deve guiar a publicidade governamental, assim, resta prejudicado. A mensagem aproxima-se muito mais de uma comunicação política do que governamental e pública. Duarte (2011, p. 126) descreve que “comunicação governamental trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade”, Já a comunicação política, “diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação como poder.” Por seu turno, “a comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo” (DUARTE, 2011, p. 126).

Bucci alerta que “o dever do Estado de informar se consuma quando dados da gestão pública se tornam acessíveis aos cidadãos de modo fácil, compreensível, lógico e claro” (BUCCI, 2015, p. 68). O autor, ao analisar peças publicitárias de governos, diz que, como narrativa, linguagem e estética, os filmes comerciais de propaganda governamental seguem o mesmo estilo das peças voltadas à venda de produtos e serviços de empresas privadas.

Uma campanha oficial de prevenção da aids, por exemplo, é menos uma campanha de saúde pública e muito mais uma campanha para provar que aquele governo é tão preocupado com a saúde do povo que até faz campanha de prevenção à aids. Ela se destina não só aos que estão expostos aos riscos de contágio: acima disso, se destina – e é planejada com esse pressuposto e finalidade – a todos os eleitores, indistintamente. As campanhas de prevenção à aids protegem antes a imagem do governo e só depois as pessoas em situação de risco (BUCCI, 2015, p. 23).

Apesar de a Constituição vedar a promoção pessoal em publicidade governamental, as logomarcas, as assinaturas e os slogans adotados pelos governos e inseridas nas peças de comunicação institucional acabam, de maneira indireta, se prestando a esse objetivo. O uso desses símbolos se tornou um pretexto, na publicidade oficial, para a promoção dos gestores e de suas equipes.

Conclusões

A breve análise teve por objetivo identificar as práticas de transparência em relação aos gastos em publicidade do Executivo do Rio Grande do Sul, nas gestões que se incluem os

exercícios de 2015 a 2018, e a finalidade pública das mensagens veiculadas nas ações de comunicação governamental, de maneira amostral. Para tanto, foram analisadas as práticas quanto ao atendimento da Lei de Acesso à Informação e à transparência passiva dos dados, além do conteúdo de peças publicitárias.

Em relação ao atendimento às normativas, é preciso reconhecer avanços em relação à transparência passiva. Os valores totais repassados por meio de licitações a agências de publicidade são disponibilizados de forma atualizada no ambiente digital. Mas ainda restam falhas quanto à publicação de informações pormenorizadas da prestação do serviço. Essas informações são fundamentais para que o cidadão possa exercer o controle social. O mero registro dos valores e a descrição genérica das atividades não são suficientes para uma análise aprofundada sobre a finalidade pública dos gastos empregados.

Além disso, a linguagem adotada não é de fácil entendimento. Para analisar os dados, é necessário ter domínio de uma série de informações sobre orçamentos públicos. Em uma nação que ainda enfrenta analfabetismo, crianças e jovens fora da escola e educação de qualidade insatisfatória, a oferta de dados acessíveis e didáticos influencia na capacidade dos cidadãos de se informarem e participarem da vida administrativa do seu Município, Estado ou País.

Ao mesmo tempo em que a Administração disponibiliza dados sobre gastos e receitas de forma insatisfatória, já que a linguagem adotada não permite que a maioria dos cidadãos compreenda as informações, deixa de oferecer dados simples – como o horário de atendimento nos postos de saúde, o currículo e a jornada de trabalho dos professores das escolas públicas e a tabela de horário dos ônibus da localidade –, de enorme utilidade para o cidadão e que deveriam ser disponibilizadas sem necessidade de requerimentos. Hoje, a legislação permite que muitos informes sejam ou não disponibilizados conforme a decisão dos gestores.

Quando instado a fornecer de maneira detalhada os gastos em publicidade, o Executivo não atendeu aos requisitos da Lei de Acesso à Informação. A resposta foi lacônica e ignorou a completude da solicitação. Apesar de a legislação brasileira não exigir tal especificação, esta é fundamental para o interesse público e é considerada uma boa prática de transparência e zelo com os recursos públicos.

A comunicação pública e suas formas de funcionamento ainda carecem de ações voltadas realmente a atender o conjunto da sociedade. Segundo Duarte, a comunicação estatal exige: privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; centralizar o processo no cidadão; tratar a comunicação como um processo dialógico; adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e, assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo (DUARTE, 2009, p. 59). Assim, descreve o autor, a comunicação no âmbito estatal deve reconhecer o direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado, mas também quando é representado por meio da imprensa ou de qualquer outro tipo de coletividade – de ser informado sobre os atos dos governos e administrações. “No Brasil, essa prerrogativa vai ao encontro do princípio constitucional da publicidade. E, ademais, o uso da comunicação social para fins de promoção pessoal, partidária ou ideológica é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade” (DUARTE, 2009, p. 54). Esse processo precisa empoderar o cidadão para que ele de fato possa participar da escolha de prioridades e de políticas públicas que irão influenciar na vida administrativa da gestão pública.

O processo deve ser educacional, cultural e econômico, e necessariamente contínuo. Uma política pública de longo prazo específica para a comunicação torna-se, então, fundamental. A comunicação pública deve necessariamente partir do “espírito público”, na medida em que tenha a intenção de colaborar com a vida em comunidade, de forma consciente e programada, buscando, como resultado final, “a promoção e a defesa do que é público” (Nobre, 2011). A ideia que norteia o “conceito de ‘comunicação pública’ deve incluir, necessariamente, (todos) os atores sociais que integram a esfera pública para debater e formular propostas de ações ou de políticas que beneficiem (toda) a sociedade”. (NOBRE *apud* MATOS, 2011, p. 45).

Para ter condições de participar da Administração Pública, a sociedade precisa ter acesso à informação, sem distorções ou manipulações. Bucci (2008, n.p.) destaca que a comunicação pública praticada nas diferentes esferas de governo ainda atende a interesses privados. “Chamamos de comunicação pública uma comunicação paga com verba pública, mas orientada por ambições ou metas privadas. Chamamos de comunicação pública uma comunicação que deveria ser, mas não é de fato, pública”.

Os vídeos analisados neste artigo, escolhidos de maneira amostral, indicam o quanto a comunicação dos governos precisa ser repensada para atender ao interesse público. Nas mensagens veiculadas, não há informações que possam informar o cidadão sobre a situação enfrentada pela Administração e as reais ações adotadas visando à solução dos problemas causados pela crise financeira do Estado. Há neles uma mensagem que tenta resgatar a confiança da população nas ações empreendidas pelo Executivo, mas sem apresentar dados que possam levar o cidadão a tal convencimento.

Além disso, a destinação de recursos financeiros à publicidade governamental em momento de crise financeira extrema representa uma contradição. O Executivo aporta valores significativos para informar a população sobre a falta de recursos necessários ao atendimento das necessidades da população. Em momentos de falta de recursos, quando deve-se economizar, maior é o gasto com publicidade. “Esses gastos estão sendo usados para informar a população sobre questões imprescindíveis de políticas públicas ou como instrumento de política e autopromoção de políticos? Os governos têm sido suficientemente transparentes e a população tem tido acesso ao volume de recursos gastos?” (PADILHA, 2016, p. 90). De certa forma, esse trabalho se propôs a debater esses questionamentos.

Um trecho de Bucci (2015) evidencia o que pode e deve estar no horizonte das Administrações Públicas em relação às ações na área da comunicação:

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego dos recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou associação privada (BUCCI, 2015, p. 69).

A comunicação pública no Brasil ainda deve avançar para ser considerada um serviço a ser ofertado à população. O acesso à informação é a condição mínima para o exercício da cidadania. Ao dar transparência aos seus atos, as instituições permitem que a sociedade seja dotada de informação e participe das decisões que afetam a sua vida política, econômica e social. Para ser efetivamente pública, a comunicação precisa estar a serviço do público, voltada aos interesses da população e ao atendimento das necessidades do cidadão e não de governos e governantes, respeitando, assim, os princípios que balizam a República.

Abstract: This article analyses the transparency on public spending in propaganda at the State of Rio Grande do Sul Executive Branch. It also discusses the main rules regarding this expenditure and evaluates the public purpose on propaganda campaigns realized during the state government office between 2015 and 2018 fiscal years. In order to obtain information, a research

was carried out on the transparency website (active transparency), request submission through Access to Information Law (passive transparency) and sample analysis of propaganda pieces.

Keywords: Transparency Publicity spending. Public communication. Purpose of government communication.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 3. ed. São. Paulo: Saraiva, 1999.
- BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. Lei de Acesso à Informação: elementos para uma discussão sobre discurso, poder, acesso e comunicação organizacional em órgãos públicos. In: HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação governamental: o local como foco de análise* – São Paulo: ECA/USP, 2014. 354 p.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010*. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Palácio do Planalto, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/l12232.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BRASIL. *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e Checklist*. Disponível em: http://www.ogu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso – A comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo. Editora Companhia das Letras, 2015.
- BUCCI, Eugênio. A Razão de Ser das Emissoras Públicas na Democracia. *Revista de Interesse Nacional*, São Paulo, n. 1, abr.-jun. 2008. Disponível em: <https://interessenacional.wordpress.com/2008/04/10/tv-e-democracia/#more-11>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RS_EC_65.pdf?sequence=4. Acesso em: 20 abr. 2019.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FIGUEREDO, Pedro Henrique Poli. Princípio da Publicidade da Administração. *Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ano 9, n. 40, 2008.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Transparência RS*. Consulta aos gastos e receitas públicas. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginalInicial.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Meu Futuro é o Rio Grande. *Safra*, Porto Alegre, 2017a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JRxV9IOt2Rg>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *O Meu Futuro é o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2017b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4dyJmA99Dpg>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- HASWANI, Mariângela Furlan (Org.). *Comunicação governamental: o local como foco de análise*. São Paulo: ECA/USP, 2014.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.
- JARAMILLO LÓPEZ, Fernando. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: _____ (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 61-80. Série Pensamento e Prática; v. 4.
- LÔBO, Fernando Almeida Salgado. A importância de se garantir efetividade ao direito fundamental de acesso à informação para a consecução do exercício da dignidade humana. *Revista do CEPEJ*, n. 16, 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/22335>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloíza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloíza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2013.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. *Representação conjunta*. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- PADILHA, H.; MICHENER, G. *Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades: Transparência local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: FGV-Open Society Foundations, 2016.
- PORTAL DA PROPAGANDA. *Zeppelin filmes produz novo filme do governo do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://www.portaldapropaganda.com.br/noticias/11955/zeppelin-filmes-produz-novo-filme-do-governo-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.
- UNESCO. *Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

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

OLIVEIRA, Priscila Pinto de. A Comunicação pública no Rio Grande do Sul e a transparência dos gastos em publicidade. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 93-109, jul./dez. 2019.

Presença digital em redes sociais de órgãos públicos no Brasil: análise do conteúdo produzido pela Controladoria-Geral da União¹

Luciana Coutinho Araújo

Publicitária com especialização em Comunicação Empresarial e Mídias Digitais (UniFBV Wyden). Analista de gestão no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *E-mail:* luciana@tce.pe.gov.br / lucontinhoaraujo@gmail.com.

Resumo: Este artigo se propõe a analisar a presença digital em redes sociais de órgãos públicos no Brasil e, em especial, o discurso de *marketing* produzido pela Controladoria-Geral da União em seu perfil no *Facebook*, que é o veículo de mídia social com maior penetração e popularidade para o órgão. Nesta rede social foram pesquisadas as postagens da CGU com os maiores números de comentários, compartilhamentos e curtidas do seu público-alvo durante o mês de março de 2019. Com o objetivo de perceber a força persuasiva da mensagem transmitida, observou-se a utilização das técnicas

psicológicas de convencimento aplicadas na construção do conteúdo estratégico de comunicação.

Palavras-chave: Comunicação pública. Presença digital. Análise do discurso. Persuasão.

Sumário: Introdução – O direito à transparência de informações por parte de órgãos públicos no Brasil – Características da comunicação digital da CGU – Linha editorial do conteúdo digital da CGU – Elementos textuais – Elementos gráficos – Análise do conteúdo digital da CGU – Considerações finais – Referências

Introdução

A presença digital dos órgãos públicos no Brasil não é fato recente. Necessária, para além do argumento da inevitabilidade, ela tem se apresentado como uma importante ponte entre os poderes do Estado e o cidadão comum.

Antes da popularização do acesso à internet, era através da imprensa, especialmente em veículos de mídia de massa, que se dava o acesso à informação pública. As novas tecnologias e suas ferramentas de interação social, exposição e cruzamento de dados vêm transformando a relação entre as pessoas, a maneira de consumir informação e de interagir nesta – cada vez mais – efervescente cultura democrática.

Marcadas por características de passividade, as mídias tradicionais reservavam um espaço menos acessível à participação da sociedade na gestão pública. Já as mídias atuais, participativas e interativas (JENKINS, 2009), criam um espaço de aproximação jamais visto entre a esfera pública e a privada. Nele, a participação popular mediada por tecnologias digitais pode ser realizada de uma maneira mais fácil, rápida, eficaz e transparente.

Neste artigo, tem-se como referência o conteúdo produzido pela CGU em seu perfil no *Facebook*, por ser um caso de órgão público que possui quantitativo e frequência relevantes de postagens e que dialoga com o cidadão comum sobre transparência e controle social, transformando suas redes sociais em canais educativos fáceis e acessíveis.

Metodologicamente, apresenta-se uma análise das técnicas psicológicas de convencimento utilizadas em duas de suas postagens com maior engajamento durante o mês de março de 2019, com o objetivo de perceber a força persuasiva da mensagem transmitida. Foi observada a atual existência de um processo de horizontalização no relacionamento entre a sociedade e os agentes públicos, que proporciona a inclusão através de informação e interação, de vozes tradicionalmente excluídas do debate político.

¹ Trabalho apresentado no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas realizado em Foz do Iguaçu (PR), 2019.

O direito à transparência de informações por parte de órgãos públicos no Brasil

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) dão oportunidade a uma participação mais diversa quanto à gênero, idade, crença, classe social, etnia e raça. De acordo com a pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2017 – realizada pelo Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGI) e publicada em 5 de novembro de 2018, que tem como objetivo principal medir a posse e o uso das tecnologias de informação e de comunicação entre a população residente no Brasil com idade de 10 anos ou mais, existem 120,7 milhões de usuários de internet no país, o equivalente a 67% do total da população brasileira, distribuídos em 42,1 milhões de domicílios.

Paralelamente a esse crescimento constante ao longo dos anos da conectividade dos brasileiros, vários instrumentos normativos foram publicados, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), com a finalidade de tratar do acesso à informação pública. São regras que dizem respeito à adoção de políticas de transparência, regulamentação de sigilo, divulgação de atos administrativos, política de dados abertos, entre outros.

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, discorre sobre os direitos e garantias fundamentais do povo brasileiro, e diz, em seu inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Ainda nas previsões constitucionais, lê-se no artigo 37, que estabelece a publicidade como um dos princípios a que deve obedecer a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.

Na sequência do texto constitucional está o seu artigo 216, §2º, postulando que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [...]”.

Dentre leis complementares, decretos, leis e portarias, vale fazer um recorte à publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) que, entre outras providências, regula o acesso à informação previsto nos trechos citados no parágrafo anterior deste artigo. A LAI é considerada um marco para a gestão pública e transparente tendo em vista a sua abrangência: deve ser cumprida por toda a administração pública, direta e indireta e entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos; de todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário; e em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal. Os princípios mais importantes a fundamentar seu conteúdo são: divulgação máxima, não exigência de motivação, limitação de exceções, gratuidade da informação, transparência ativa e passiva.

Tendo em vista a população estar cada vez mais conectada às TICs e a legislação determinar transparência e ampla publicidade na gestão pública, fica evidente a necessidade do uso da internet como meio disseminador de informação.

Diante desses fatos, o existir de uma instituição pública em um perfil de rede social deve possuir um significado mais amplo que a abertura de um diálogo político, mas também observar a comunicação como um intercâmbio de informações de interesse público com o objetivo de promover cidadania e controle social.

Voltando a analisar o resultado da pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no setor público brasileiro (TIC Governo Eletrônico, 2017), tem-se que 77% dos órgãos públicos federais ou estaduais possuem perfil próprio em rede social *online* e que este percentual cai para 75% no caso das prefeituras presentes nas redes sociais. Dentre as principais atividades realizadas neste ambiente está a postagem de notícias sobre o órgão, respostas a comentários e dúvidas dos cidadãos e divulgação de serviços ou campanhas.

Características da comunicação digital da CGU

Ao estudar a presença digital da CGU – órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria – nas redes sociais *Twitter* e *Facebook*, tem-se um exemplo de criação de perfis próprios existentes desde 2011 em que, segundo seu próprio *website*, são trabalhados “conteúdos voltados para o cidadão, como serviços e campanhas educativas, e de estímulo ao controle social das contas públicas”.

Tendo como atribuição institucional o combate à corrupção no país, a CGU atua nessas redes sociais através da produção de conteúdo próprio, preocupando-se em dirigir mensagens de formação e “empoderamento” do cidadão estimulando a ação para uma postura atuante e participativa de pressão social.

Há uma predominância por postagens em dias úteis, existindo exceções pontuais que mostram atividade nos perfis em dias de final de semana apenas nos casos de datas comemorativas como o Dia do Ouvidor (16 de março, sábado), o aniversário de Aracaju (17 de março, domingo) e o aniversário de Florianópolis (23 de março, sábado).

Linha editorial do conteúdo digital da CGU

Existe uma linha editorial definida e as mensagens, em alguns momentos, são repetidas em ambos os perfis, *Facebook* e *Twitter*. Em outros, exibem conteúdos diversos, mas que seguem o objetivo de ampliar a visibilidade da temática da boa gestão pública.

Sempre com foco na atuação da CGU e utilizando diferentes recursos como ilustrações, fotos, *gifs* animados e vídeos, vê-se a divulgação de ferramentas e material de apoio didático (guias, relatórios, cartilhas, revistas e tutoriais) para a realização de controle social, de serviços públicos e cursos *online*, dos seus canais de comunicação disponíveis, de atos normativos publicados, reportagens sobre o trabalho do órgão veiculadas na grande imprensa bem como a cobertura interna de eventos e de investigações/operações de trabalho.

Elementos textuais

Vale destacar a difusão constante de informação em campanhas de conscientização que encorajam a ação social. A CGU abastece o cidadão ao citar os deveres das prefeituras, estados e municípios previstos na legislação de transparência pública e orienta objetivamente em “o que fazer” em casos de descumprimentos. Mensagens como “fique de olho”, “você sabia” e “você tem o direito de saber”, ao mesmo tempo que transmitem conhecimento, encorajam o exercício da cidadania por meio de um discurso direto, simples e coloquial.

A linguagem escrita permanece mobilizando a participação em “acompanhe o mandato de seu prefeito, fiscalize os gastos e cobre melhorias” ao passo que insiste na redação de inclusão e valorização em “todo cidadão pode ajudar na melhoria dos serviços públicos”. É presente o uso de verbos no imperativo e de uma pontuação marcada por sinais de exclamação, além de apontadores/*hiperlinks* para perfis de órgãos parceiros no trabalho e de *hashtags* (#), que

funcionam como marcadores de assuntos, agregando e facilitando o acesso a postagens de mesma temática feitas na aplicação.

Elementos gráficos

Em termos de elementos gráficos, a linguagem visual trabalha a identidade institucional da CGU aplicando seu logotipo e as cores de sua cartela, que expressam sobriedade e confiabilidade, tanto na sinalização dos perfis, como na assinatura de todas as peças das campanhas e nas fotografias. Observa-se o uso equilibrado de *emojis*, pictogramas que transmitem a ideia de uma palavra em uma imagem, cumprindo tanto o objetivo de aproximação informal com o leitor como o de estar atualizado com os fenômenos linguísticos próprios de ambientes de internet. As peças possuem um *layout* leve e equilibrado em que os elementos compositivos estão dispostos com a finalidade de evidenciar o conteúdo textual, descomplicando a sua leitura. A tipografia utilizada também segue um padrão e opta pelo uso de fontes sem serifa, conferindo modernidade às campanhas cuja utilização de caixa alta/baixa e de cores colaboram para a manutenção dos aspectos de funcionalidade da leitura.

Análise do conteúdo digital da CGU

Tendo como objetivo realizar uma análise das técnicas persuasivas utilizadas pela página, após o mapeamento das suas características de comunicação digital, esta pesquisa delimitou como período de coleta o mês de março/2019. Nesse intervalo, a CGU realizou 47 publicações no *Facebook* (@cguonline), enquanto no *Twitter* (@CGUonline) foram 91. Apesar de o quantitativo de postagens ser inferior, o *Facebook* é um veículo de mídia social com maior penetração e popularidade, acumulando 330.971 curtidas para o órgão em 31/03/2019. O *Twitter*, consultado na mesma data, representa 3.274 curtidas e 177 mil seguidores.

A partir dessas 47 publicações realizadas no *Facebook*, foi feito um recorte de observação das duas postagens nas figuras 1 e 2, com os maiores números de engajamento para, então, estudar as principais técnicas de influência social utilizadas na construção do conteúdo das mensagens, com o objetivo de compreender como elas podem ter provocado a reação das pessoas através de manifestações por comentários, compartilhamentos e curtidas.

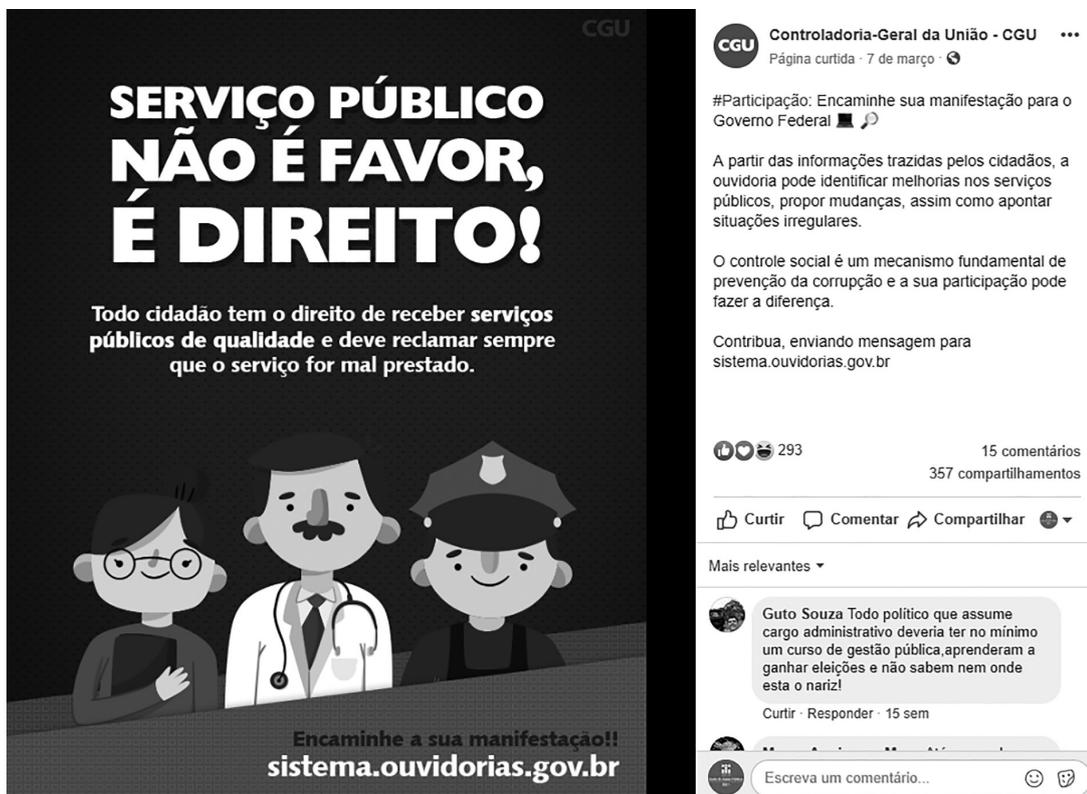
A técnica de análise utilizada tem como base as estratégias de convencimento elencadas por Andrews, Leeuwen e Baaren (2016). Ancorados em pesquisas acadêmicas e mercadológicas sobre persuasão e aceitação, os autores citados analisam as 33 principais técnicas psicológicas de influência social utilizadas na publicidade, com o objetivo de entender como ela sugestiona o comportamento das pessoas de modo inconsciente.

Figura 1 – Postagem 29/03/2019 – 49 comentários, 396 compartilhamentos e 333 curtidas



Fonte: Página da CGU no Facebook.²

Figura 2 – Postagem 07/03/2019 – 15 comentários, 357 compartilhamentos e 293 curtidas



Fonte: Página da CGU no Facebook.³

² Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

³ Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

Segundo Andrews, Leeuwen e Baaren (2016, p. 24), a primeira técnica psicológica de convencimento empregada nas mensagens é a “Fluência”, que preconiza que “a mensagem sempre deve ser compreendida com facilidade”. A comunicação realizada pela CGU é descomplicada e preza pelo processamento automático das informações visuais, textuais e conceituais. Para tratar de assuntos áridos para o cidadão comum, como responsabilidade jurídica, orçamento público, controle social, direitos constitucionais e competências dos poderes públicos, por exemplo, a mensagem é simples, direta e de rápida leitura. Percebe-se uma tentativa de se aproximar do público e, para isso, a comunicação se despe da imponência naturalmente associada aos órgãos de controle e procura traduzir conceitos legais de forma agradável, atuando como facilitador didático de compreensão deste universo.

A segunda técnica observada é a chamada “Pé na porta”, segundo a qual “começar com um pequeno pedido abre caminho para aceitação de um maior” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 32). A *foot-in-the-door* (FITD) é uma estratégia de influência formada por várias etapas em que um apelo inicial é feito ao receptor da mensagem para que, posteriormente, outro pedido seja feito, com maiores chances de produzir os resultados desejados pela comunicação. A ideia é conquistar o comprometimento passo a passo e o uso desta técnica pela CGU é evidente e fundamental para o sucesso da participação popular. Na Figura 1, lê-se “baixe a versão digital da publicação e exerça sua cidadania!”, enquanto na Figura 2 “Encaminhe sua manifestação para o Governo Federal”, para finalizar com “Contribua, enviando mensagem para sistema. ouvidorias.gov.br”.

Como terceira técnica, tem-se o “*Altercasting*”, enunciando que “atribuir às pessoas um papel social as faz se comportarem da maneira esperada para este papel” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 44). A mensagem colocará o receptor numa determinada posição social para fazê-lo tomar para si a responsabilidade de agir assumindo esta nova identidade. Neste ponto, a CGU convoca para o exercício da cidadania convencendo as pessoas a se tornarem fiscais do uso do dinheiro público e a participar do combate à corrupção no país.

Em paralelo a isto, há o emprego da “Implementação de intenções” – técnica que “ajuda as pessoas a atingir seus objetivos passo a passo” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 126) e que funciona como a elaboração de um plano concreto de como realizar um determinado objetivo. Existe uma clara orientação sobre como transformar a intenção do leitor em ação real. As mensagens da CGU trabalham esse comprometimento consciente e fazem com que as pessoas pensem efetivamente em como podem executar o controle social sugerido. Em ambas as postagens estudadas aqui, o órgão ensina os conceitos, orienta os caminhos para obtenção de mais informações e ensina os canais disponíveis para participação popular. Considerando que o ambiente das mídias sociais propicia o ativismo digital, nada ali é vago ou genérico e a comunicação explora essa estratégia.

Como quinta técnica analisada nas publicações em recorte está a “*Godterms*” (ou “termos de Deus”) em que “algumas palavras são tão intrinsecamente boas que é difícil dizer ‘não’ a elas” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 134). Como recurso utilizado para conferir potência à mensagem escrita, usar palavras que evocam sentimentos positivos nas pessoas, como as que estão presentes nas figuras 1 e 2: “participação”, “mudanças”, “prevenção”, “corrupção”, “direito”, “legalidade”, “controle” e “cidadania”, reveste o discurso de grande força de persuasão.

Finalizando a listagem de técnicas persuasivas adotadas pela CGU, tem-se a “Autoridade” explicando que “as pessoas ou os símbolos que representam uma autoridade legítima despertam aquiescência e obediência” (ANDREWS; VAN LEEUWEN; VAN BAAREN, 2016, p. 144). Neste caso, o próprio órgão de controle autor das mensagens funciona como referência de competência reconhecida no combate à corrupção. A Controladoria-Geral da União desfruta de uma imagem

institucional que lhe atribui prestígio social, confiabilidade e conhecimento e, nas peças analisadas, ela posiciona o cidadão como seu importante aliado para o bom desempenho de suas funções.

Mas, qual seria a diferença de conteúdo observada entre postagens com maiores e menores números de engajamento? Nas figuras 3 e 4, têm-se as mensagens com os mais baixos números de repercussão durante o mês de março/2019. Em ambas, o conteúdo propõe homenagear os aniversários de capitais brasileiras ao mesmo tempo em que é feito um gancho de oportunidade para divulgar o contato das regionais da CGU naquelas cidades.

Figura 3 – Postagem 01/03/2019 – 1 comentário, 4 compartilhamentos e 13 curtidas



CGU Controladoria-Geral da União - CGU ✓

1 de março · 🌐

Parabéns, #RiodeJaneiro 🎉

A história da Cidade Maravilhosa teve início em 1565, quando Estácio de Sá fundou o novo município na baía de Guanabara. Inicialmente, a cidade recebeu o nome de São Sebastião do Rio de Janeiro, em homenagem ao então Rei de Portugal, D. Sebastião.

Hoje, o Rio de Janeiro é internacionalmente conhecido por seus belíssimos cartões postais, como o Pão de Açúcar, o Cristo Redentor, além das praias de Copacabana e Ipanema. E, mais recentemente, o Museu do Amanhã (foto), inaugurado em 2015, tornou-se o mais novo ponto turístico da cidade.

O Rio também é sede da regional da CGU no estado do Rio de Janeiro. Aproveite e confira o contato de nossas regionais em todas as capitais brasileiras: <http://goo.gl/vKxLjp>

👍👍👍 13 1 comentário 4 compartilhamentos

Fonte: Página da CGU no Facebook.⁴

⁴ Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

Figura 4 – Postagem 26/03/2019 – 6 comentários, 5 compartilhamentos e 22 curtidas



Fonte: Página da CGU no Facebook.⁵

Embora as mensagens utilizem recursos de “Fluência” e “Autoridade”, não apresentam as quatro técnicas provocadoras de interação social exploradas nas figuras 1 e 2, que são: “Pé-na-porta”, “*Altercasting*”, “Implementação de intenções” e “*GodTerms*”. Ou seja, nelas não são feitos pedidos ao leitor, nenhum papel social lhe é atribuído, assim como não há orientação concreta da utilidade que pode ser dada àquela informação exposta e sequer existe o emprego de palavras potentes atribuindo força persuasiva ao discurso.

⁵ Disponível em: <https://www.facebook.com/cguonline>. Acesso em: 31 mar. 2019.

Percebe-se pela diferença nos números de engajamento alcançados pelas publicações que, quando a CGU se dirige diretamente ao seu público e o instiga a participar da gestão pública através de uma mensagem que aplique as seis técnicas de persuasão aqui analisadas, a interação se potencializa.

Considerações finais

Ao construir uma identidade que a personifica enquanto instituição pública nas redes sociais digitais, a CGU não apenas abre espaço para a interação em tempo real (e sem intermediários) com seus públicos, mas também difunde conhecimento a um baixo custo, ao mesmo tempo em que estimula ações de controle social. A visibilidade obtida através de uma presença digital bem trabalhada em termos de estratégia de comunicação consolida a sua reputação diante da opinião pública.

Apesar dos muitos desafios de inclusão digital e de abertura de dados para a existência de um governo mais participativo, uma produção de conteúdo realmente funcional, com fins de formação de inteligência coletiva, não faz apenas circular o saber e aumentar a conscientização, mas também contribui para a construção de espaços colaborativos na internet que certamente irão refletir no ativismo social fora do ambiente digital.

Através da análise de discurso na comunicação digital da CGU, segundo Andrews, Van Leeuwen; Van Baaren (2016), observa-se que as postagens do órgão com os maiores números de engajamento utilizam seis das 33 técnicas catalogadas pelos autores, sendo elas: “Fluência”, “Autoridade”, “Pé-na-porta”, “*Altercasting*”, “Implementação de intenções” e “*GodTerms*”. Já as postagens com menor interação não utilizam “Pé-na-porta”, “*Altercasting*”, “Implementação de intenções” ou “*GodTerms*”, sugerindo que o uso desses recursos persuasivos em conjunto pode representar uma ferramenta eficaz para a criação de conteúdo para outros órgãos públicos, viabilizando a transparência e a democratização da informação. Em paralelo, a interação direta e educativa com o cidadão poderá promover transformação na sua postura enquanto corresponsável pela gestão pública, atuando para além da obrigatoriedade do voto.

Abstract: The purpose of this research is to analyse the digital presence in a public agency’s social network in Brazil and, particularly, how the marketing discourse produced by Controladoria Geral da União (CGU) works on its profile on Facebook, which is the agency’s most penetrating and popular social media vehicle. Its corpus is composed of CGU’s posts with the highest number of target audience comments, shares and likes made by the

agency during March 2019. The uses of psychological convincing techniques applied in the construction of strategic communication content were observed in order to understand the persuasive force of the messages conveyed.

Keywords: Public communication. Digital presence. Discourse analysis. Persuasion.

Referências

- ANDREWS, Marc; LEEUWEN, Matthijs Van; BAAREN, Rick Van. *Persuasão na publicidade: 33 técnicas psicológicas de convencer*. São Paulo: Gustavo Gili, 2016.
- BRASIL. Constituição 1988. *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.
- BRASIL. *Controladoria-Geral da União*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.
- CETIC. *TIC Domicílio 2017*. Rio de Janeiro: CGI, 2017. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 31 mar. 2019.
- JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2009.

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

ARAÚJO, Luciana Coutinho. Presença digital em redes sociais de órgãos públicos no Brasil: análise do conteúdo produzido pela Controladoria-Geral da União. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 111-120, jul./dez. 2019.

A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal

Mário Augusto Silva Araújo

Advogado, mestre em Constituição e Garantias de Direitos e Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e professor universitário em cursos de pós-graduação. *E-mail:* marioaugustoaraujo@yahoo.com.br.

Resumo: A calamidade financeira nos entes federados é algo que tem se tornado corriqueiro e neste ano de 2019, sete Estados-membros já aderiram à declaração daquele estado administrativo. Entretanto, demonstra o estudo do direito financeiro que a gestão fiscal deve levar em consideração o diálogo entre as leis orçamentárias porque proporcionam a sustentabilidade econômico-financeira sob pena de responsabilização. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal são diretrizes que devem ser observadas constantemente pelo gestor, para que monitore em tempo real a qualidade do gasto público. Busca-se demonstrar que a decretação de calamidade financeira é ilegal porque vai de encontro ao contexto de

situação de anomalia imprevista provocada por desastres, causando prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, nos termos do Decreto Federal nº 7.257/2010.

Palavras-chave: Calamidade financeira. Planejamento. Responsabilidade na gestão fiscal. Sustentabilidade orçamentário-financeira. Leis orçamentárias.

Sumário: Introdução – O planejamento como premissa estruturante da política remuneratória – Calamidade financeira nas finanças públicas: desorganização ou fato imprevisto? – Pressupostos jurídicos e formas de invalidação da calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal – Considerações finais – Referências

Introdução

A gestão das finanças públicas vem encontrando diversos desafios nos últimos tempos e a República Federativa do Brasil vivencia atualmente um estado de exaustão orçamentária, por intermédio do qual os entes federados estão entrando em estado de colapso fiscal.

Entretanto, demonstra o sistema constitucional brasileiro, com fundamento na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que o planejamento financeiro é um fator importante no âmbito da administração pública, sobretudo quando o assunto é gasto público.

Vale destacar que um dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal possui como premissa a ação planejada e transparente no sentido de se corrigirem erros capazes de desequilibrar as contas públicas, sob pena de responsabilização do gestor público.

Mesmo com todo esse arcabouço normativo sobre devido processo legal de planejamento da expansão do gasto público, o que se observa são entes federados com dificuldades para o custeio de políticas públicas, dentre elas o adimplemento da folha de pagamento, alguns inclusive decretando estado de calamidade financeira. O objetivo deste trabalho é pesquisar as premissas jurídicas para a edição daquele tipo de ato administrativo, bem como as suas eventuais formas de invalidação.

Nesse sentido, por intermédio de uma metodologia que envolve um levantamento através de pesquisa doutrinária, jurisprudencial e de referência no direito positivo sobre os instrumentos de planejamento na gestão fiscal, busca-se evidenciar que atividades que envolvem o gasto público devem ser precedidas de um processo de racionalização administrativa.

Pesquisou-se, ao final, sobre a responsabilização do gestor público em eventual descontrole das finanças públicas em matéria remuneratória e qual alternativa o ordenamento jurídico apresenta.

O planejamento como premissa estruturante da política remuneratória

Sobre a despesa pública com pessoal, o sistema constitucional¹ vigente possui como delimitação jurídica, além da Constituição Federal, um diploma normativo importante para a equalização das contas públicas: a Lei Complementar nº 101/2000,² também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Enquanto norma jurídica estruturante, a Constituição Federal determina que a política remuneratória seja precedida de planejamento prévio e do respectivo estudo do impacto orçamentário e financeiro que aquele tipo de gasto ocasiona aos cofres públicos e, para isso, aponta como parâmetros duas diretrizes para o planejamento: a) a obrigatoriedade de um diálogo entre as leis orçamentárias no sentido de permissivo e análise da conjuntura econômica antes da expansão; e, b) limites a serem obedecidos pelos entes no que diz respeito ao *quantum* da despesa pública com pessoal. A expansão da despesa com pessoal, portanto, deve ser controlada através do acompanhamento em tempo real dos limites que lhe são impostos.

Para isso, por intermédio do art. 169 da Constituição Federal, o legislador impõe um diálogo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Pela LDO há de se ter autorização específica para a expansão daquele tipo de gasto público e, por outro lado, é através da LOA que deve haver prévia dotação orçamentária para atender tanto às projeções de aumento como os acréscimos dela decorrentes, como são o caso, por exemplo, dos encargos previdenciários e até mesmo o crescimento vegetativo da folha.

Pela natureza jurídica da LDO e da LOA, o Constituinte evidencia a sua preocupação em relação à sustentabilidade orçamentário-financeira no que diz respeito à expansão do gasto com pessoal e para um melhor entendimento merecem atenção comentários específicos sobre a natureza jurídica das leis orçamentárias.

O assunto orçamento público é uma interface que o Direito possui com a Ciência Política, porque é através do orçamento que as políticas públicas devem ser efetivadas. É, portanto, uma escolha política que enraíza um processo de planejamento³ ponderado e por isso vale um lembrete sobre a teoria dos custos do direito, no sentido de que “direitos não nascem em árvores”.⁴

Como toda política pública envolve previsão orçamentária e disponibilização financeira, o tema orçamento público é onipresente no campo do direito administrativo e é objeto de estudo específico pelo direito financeiro. Francisco Pedro Jucá (2013, p. 63) observa que o assunto orçamento é uma disciplina de eminente teor jurídico decorrente do poder financeiro do Estado e que se destina a pesquisar a destinação, definição, aplicação e controle dos recursos financeiros administrados pelo Estado.

¹ Para Paulo Bonavides (2009, p. 99), o sistema constitucional envolve todos os atores normativos que fundamentam a estrutura do direito positivo, o que inclui a Constituição, leis complementares, leis ordinárias, resoluções e portarias.

² Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

³ André Castro Carvalho, Gabriel Loretto Lochagin e Francisco Secaf A. Silveira (2016, p.67-94) entendem que o orçamento público é um consenso político que significa um programa de governo e, por isso, antecipa o plano de trabalho e define os rumos da atuação da administração pública, razão pela qual é um dos meios mais importantes para a realização de políticas econômicas e intervenção conjuntural para atingir determinados objetivos.

⁴ Anota Flávio Galdino (2005, p. 235) que os custos do direito devem ser compreendidos como meios de promoção de políticas públicas e que a exaustão da capacidade orçamentária significa a impossibilidade de tutela de determinados bens invocados na qualidade de direitos fundamentais.

As leis orçamentárias, cujo conjunto forma a estrutura juscontábil do orçamento público, são classificadas em três, todas de caráter temporário e de competência legislativa do Poder Executivo: a) o Plano Plurianual (PPA); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Através do PPA, que tem 04 (quatro) anos de duração, a administração pública indica onde serão alocadas rubricas orçamentárias para despesas de capital e programas de duração continuada. É, portanto, um programa de governo; um vetor de planejamento que vincula as outras leis orçamentárias.⁵

A LDO, por sua vez, deve levar em consideração os aspectos sociais e econômicos⁶ e especificamente fixar as despesas de capital para o exercício subsequente, além de orientar a elaboração da LOA e dispor sobre alterações na legislação tributária e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O ponto de intersecção entre o PPA e a LDO é o estabelecimento das despesas de capital, que representa alocação orçamentária e planejamento financeiro no que diz respeito às ações de investimento da administração pública.⁷

Outro instrumento dirigente de planejamento acerca da despesa pública é a LOA, também conhecida como “peça orçamentária”, em que há uma informação concreta onde se estima a receita e se fixa a despesa. Diferente do PPA e da LDO, é na LOA que se tem efetivamente o *quantum* permitido para se gastar.⁸

Em relação à expansão do gasto público, a Lei Complementar Nacional nº 101/2000,⁹ também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outorga estudo prévio que objetiva garantir a sustentabilidade econômico-financeira porque determina a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes.¹⁰

Por outro lado, a LRF também atribui competência formal com responsabilização material ao ordenador de despesas para que o mesmo declare, expressamente, que todo aumento de despesa possui adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com a LOA, LDO e Plano Plurianual (PPA).¹¹

Aquela declaração é um requisito formal do ato administrativo que versa sobre política remuneratória e pauta o protagonismo do ordenador de despesa para que reste evidenciado que o mesmo possui pleno conhecimento da expansão do gasto público, o que enseja a possibilidade pela sua responsabilização pessoal.

É evidente, portanto, a preocupação do legislador no sentido de pressionar o gestor público de maneira compulsória a planejar adequadamente a expansão das despesas que administra e, inclusive, a responsabilidade na gestão fiscal objetiva a prevenção de riscos que evitem o equilíbrio das contas públicas é a teleologia da LRF.¹²

⁵ Para Denis Camargo Passerott (2017, p. 80) o Plano Plurianual é definidor do planejamento das atividades governamentais e representa os desígnios do Estado.

⁶ Ricardo Lobo Torres (2008, p. 85-86) pesquisa que a LDO possui natureza jurídica de lei formal e é uma orientação, de caráter anual, para a feitura do orçamento cujo período de elaboração é no primeiro semestre. Para aquele autor a LDO não cria direitos subjetivos, sendo um plano prévio fundado em considerações econômicas e sociais.

⁷ Em outra obra, Afonso Gomes Aguiar (2008, p. 191) ainda ensina que as despesas de capital são gastos públicos em que a saída de capital é compensada pelo ingresso de outro bem, com valor correspondente, no patrimônio da entidade que realizou a despesa.

⁸ Marcus Abraham (2018, p. 330) descreve a Lei Orçamentária Anual como um documento fundamental para a realização da atividade financeira do Estado, em que são previstas todas as receitas públicas e a fixação de todas as despesas para os três Poderes, seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações públicas.

⁹ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

¹⁰ Art. 16, inciso I.

¹¹ Art. 16, inciso II.

¹² Eis a dicção do art. 1, §1º da Lei Complementar nº 101/2000: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia

Ainda em termos de sustentabilidade orçamentária, a lei da qualidade do gasto público estabelece como parâmetro para expansão e até mesmo controle da despesa pública com pessoal a sua indexação à receita corrente líquida, nos termos do seu art. 19.¹³ Dessa maneira, objetiva proporcionar a expansão daquele tipo de gasto público tão somente quando houver viabilidade de adimplemento e a harmonia estabelecida pelo legislador constituinte entre a política pública remuneratória com a LDO e a LOA, obrigando o gestor público a analisar as variantes econômicas e sociais antes de comprometer o Erário com aquele tipo de despesa.

Oportuno lembrar que a LRF determina, para fins de planejamento da elaboração da LOA, que o gestor faça um estudo minucioso do crescimento econômico dos últimos 03 (três) anos e uma projeção para os dois seguintes.¹⁴

Como instrumento de monitoramento da expansão do gasto público com pessoal, a LRF estabelece um sistema próprio de controle, que é diversificado em 03 (três), a saber: a) o limite de alerta, quando são disparados termos de alerta pelos respectivos tribunais de contas no momento em que a despesa pública com pessoal alcança 90% (noventa por cento) do que é permitido;¹⁵ b) o limite “prudencial”;¹⁶ c) o limite legal.¹⁷

Estabelecidas as premissas quanto ao planejamento e controle da expansão da política remuneratória, é preciso uma reflexão sobre eventual intempérie durante uma execução orçamentária.

Se a despesa for devidamente planejada conforme o previsto e por um acaso houver uma frustração nas receitas, o que deve fazer o gestor público?

A LRF apresenta como solução a limitação de empenho e movimentação financeira com fundamento no que é previsto na LDO e como método de controle estabelece um monitoramento bimestral da efetiva arrecadação da receita.¹⁸ Aquele monitoramento está em consonância com a publicação, também bimestral, dos relatórios resumidos de execução orçamentária, previstos no art. 165, §3º¹⁹ da Constituição Federal.

Depreende-se disso que o planejamento das leis orçamentárias é concomitante à própria execução do exercício financeiro e isso baliza, necessariamente, o exercício da função administrativa²⁰ de ordenador de despesa/gestor do Erário.

de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

¹³ Para fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); e, III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

¹⁴ Eis a dicação do art. 12, *caput* da LRF: “Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

¹⁵ Elucida Mário Augusto Silva Araújo (2017, p. 60) que os termos de alerta são de fundamental importância no monitoramento da expansão da despesa pública com pessoal porque funcionam como indicadores de que a arrecadação da receita pode estar desconforme com o previsto e indica eventual dificuldade em relação ao custeio com a folha de pagamento. Não traz qualquer obrigatoriedade, mas serve como recomendação que o gestor, ou potencialize a arrecadação da receita, ou haja com prudência em relação ao custeio de pessoal.

¹⁶ O limite prudencial é detectado quando a despesa pública com pessoal alcança o patamar de 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo permitido. Atingido o limite prudencial o gestor público fica balizado pela norma jurídica prevista no art. 22 da LRF.

¹⁷ O limite legal é o limite máximo permitido pela LRF para fins de comprometimento da despesa pública com pessoal. Para maiores informações sobre os limites estabelecidos pela LRF remete-se o leitor para os seus arts. 19 e 20.

¹⁸ É o que prescreve o seu art. 9º: “Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁹ Art. 165. *Omissis* [...] §3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido de execução orçamentária.

²⁰ Ensina Vladimir da Rocha França (2007) que função administrativa é uma atividade de expedição desempenhada pelas pessoas estatais, de regras complementares à lei, sujeitas a controle jurisdicional numa posição privilegiada e superior diante dos particulares, para viabilizar a concretização dos interesses públicos.

O eixo da despesa pública com pessoal, portanto, é uma correlação decorrente do alinhamento da gestão fiscal com as leis orçamentárias que objetiva a sustentabilidade econômico-financeira do Erário, sob pena de responsabilização.

Mesmo assim, caso haja uma queda vertiginosa da receita e/ou expansão do crescimento vegetativo da folha, por exemplo, considerando que não se pode revogar as leis que tratam de despesa pública com pessoal, em virtude do princípio da irredutibilidade de vencimentos, a própria Constituição estabelece quais medidas compensatórias são aptas para garantir o custeio da folha de pagamento.

Ora, uma queda vertiginosa na receita compromete, por via de consequência, a capacidade de pagamento da administração pública e resulta, em tese, em um estado de colapso fiscal. Além disso, a queda na arrecadação é inversamente proporcional ao comprometimento da despesa pública com pessoal no sentido de que a indexação aumenta a receita corrente líquida na medida em que a arrecadação cai.

Como é uma despesa de caráter continuado, o adimplemento da despesa pública com pessoal deve ser prioridade na gestão do Erário e para isso a Constituição Federal estabelece saídas compulsórias e vinculantes quando a receita não comportar a despesa como, por exemplo, a exoneração compulsória de servidores investidos em cargos em comissão, servidores providos em cargos de provimento efetivo não estáveis e até mesmo os estáveis.²¹

Entretanto, aquela alternativa traumática deve ser construída a partir de algumas premissas e a primeira delas é a temporal. Isso porque quando o Poder ou o órgão constitucionalmente autônomo atingir o seu respectivo limite legal previsto na LRF, possui dois quadrimestres para se adequar, tendo que eliminar no primeiro, no mínimo um terço do excesso.²²

Caso o custeio não seja reduzido dentro daquele prazo, a LRF estabelece como instrumento de controle compulsório restrições à administração pública. São elas: a) o recebimento de transferências voluntárias; b) a obtenção de garantia direta ou indireta de outro ente; e c) contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.²³

Como última *ratio*, na tentativa de equalizar as contas públicas em relação à despesa pública com pessoal no sentido de evitar um estado de colapso fiscal, a Constituição Federal determina a adoção de medidas compensatórias. É o caso das exonerações compulsórias.

Como envolve direitos fundamentais, aquela ação administrativa deve ser balizada por intermédio de lei²⁴ e há um normativo específico que estabelece normas gerais:²⁵ a Lei nº 9.801/1999.²⁶

Aquela lei determina que quando for o cenário de aplicação do art. 169, §4º da Constituição Federal em relação à exoneração compulsória por descontrole nas finanças públicas e inadimplemento da despesa pública com pessoal, deve a administração pública explicitar os seguintes critérios:

- a) a economia de recursos e o número correspondente de servidores a serem exonerados;
- b) a atividade funcional e o órgão ou a unidade administrativa objeto de redução de pessoal;

²¹ Art. 169, §§3º e 4º.

²² Eis a redação do art. 23, *caput* da LRF: “Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

²³ Art. 23, §3º.

²⁴ Art. 169, §7º

²⁵ Sobre as normas gerais previstas na Constituição Federal Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) pondera que no campo das normas gerais a União fixa as normas gerais como padrões mínimos de defesa do interesse público no que diz respeito as matérias abrangidas em todo o país estabelecendo padrões mínimos indispensáveis ao resguardo do interesse público quando envolvida matéria técnica.

²⁶ Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.

- c) o critério geral impessoal escolhido para a identificação dos servidores estáveis a serem desligados dos respectivos cargos;
- d) os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado;
- e) o prazo de pagamento da indenização devida pela perda do cargo;
- f) os créditos orçamentários para o pagamento das indenizações.

Aquelas condicionantes prévias à apresentação do plano de demissão compulsória também evidenciam a determinação do legislador para que se faça um estudo integral das leis orçamentárias e da sustentabilidade orçamentária-financeira, o que aumenta a responsabilidade do ordenador de despesas.

O que se percebe daquela construção do direito positivo é um microssistema destinado especificamente ao controle da despesa pública com pessoal que não permite, a não ser por omissão do gestor público, que o custeio daquelas atividades administrativas entre em colapso.

Entretanto, o que se vê é que alguns entes federados decretaram calamidade financeira nas finanças públicas, e, diante do arcabouço jurídico acima mencionado, questiona-se: a calamidade financeira nas finanças públicas em termos de política remuneratória é decorrente da desorganização administrativa ou um fato imprevisto?

Calamidade financeira nas finanças públicas: desorganização ou fato imprevisto?

O ano de 2019 tem sido marcado pela proliferação de decretação de estado de calamidade financeira nas contas públicas dos Estados-membros e até agora sete já reconheceram oficialmente que possuem dificuldade em quitar as suas despesas de custeio.²⁷ Ocorre que, no que diz respeito exclusivamente à despesa pública com pessoal, recorte epistemológico deste trabalho, o microssistema estabelecido pelo sistema constitucional intrínseco às normas de direito financeiro estabelece uma tentativa de sustentabilidade orçamentário-financeira.

Impulsionado pelo princípio da eficiência administrativa, o administrador público deve maximizar a utilização do Erário e é legitimado pela própria Constituição Federal a tomar medidas impopulares porque a teleologia da norma em relação à despesa pública com pessoal é garantir o seu adimplemento.

A LRF determina um planejamento contábil que leve em consideração o comportamento da economia e para isso proporciona um monitoramento bimestral em relação à arrecadação de receita, e caso os cofres públicos não sejam *alimentados* como o previsto, há uma imposição normativa de desaceleração de gasto, que é a limitação de movimentação orçamentária conforme dito alhures.

A limitação de empenho significa cautela e o máximo de atenção, devendo a administração pública estabelecer uma reprogramação imediata no sentido de contingenciar e/ou cortar gastos.²⁸

Para isso, no exercício do seu poder discricionário, com exceção das obrigações constitucionais e legais do ente, as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela LDO,²⁹ deve o gestor ter um plano de contingenciamento orçamentário.

²⁷ Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Roraima, Rio Grande do Norte e Mato Grosso. "7 Estados já decretaram calamidade financeira; entenda o que significa". Poder 360, 27.01.2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/7-estados-ja-decretaram-calamidade-financeira-entenda-o-que-significa/> Acesso em: 06 maio 2019.

²⁸ Para uma análise mais detalhada sobre a diferença entre contingenciamento e corte na execução orçamentária recomenda-se o estudo de José Mauricio Conti (2019).

²⁹ Art. 8º, §2º da LRF.

Vale destacar que em virtude da sua função constitucional, a própria LRF não permite corte nas despesas com educação e saúde³⁰ e uma primeira atividade a ser pensada em relação às escolhas trágicas³¹ é o gasto com publicidade, tendo em vista a sua natureza jurídica discricionária e até mesmo supérflua.

Como o monitoramento da despesa pública ocorre durante a própria execução orçamentária de maneira bimestral e o microsistema de controle da despesa pública com pessoal estabelece uma equalização das contas públicas contínua com prazos pré-estabelecidos e ações previamente vinculadas para garantir a sua sustentabilidade, afirma-se que o estado de calamidade financeira não é um fato imprevisto.

Reforça esse argumento o fato de que o estado de calamidade pública possui previsão no direito positivo como sendo “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”.³²

Resta, portanto, analisá-lo à luz do estudo sobre a desorganização administrativa, e para isso apresenta-se como parâmetro uma alternativa criada recentemente pelo legislador nacional: o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159/2017.³³

O objetivo do RRF é proporcionar aos entes federados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos adequados para o ajuste das suas contas³⁴ e a sua adesão possui como pressuposto um diagnóstico por intermédio do qual se reconheça, oficialmente, a situação de desequilíbrio financeiro, bem como a apresentação imediata de ajuste, com os respectivos impactos esperados e os prazos para sua adoção.

Dessa maneira, além de reconhecer que necessita de ajuda externa, a adesão ao RRF por qualquer ente federativo exige um estudo prévio sobre a situação das suas finanças, o que reforça uma característica da LRF que é ação planejada e transparente apta a corrigir os desvios nas contas públicas.

O corpo textual do RRF é uma consolidação da ideia de planejamento fiscal, o que proporciona entender que o planejamento equivale a mais que um princípio jurídico, porque é um postulado normativo do sistema jurídico brasileiro.³⁵

Como o planejamento orçamentário é uma ação integral e sistêmica que deve observar variantes econômicas, sociais e até mesmo contábeis, não se tem dúvida de que a sua organização evita o desequilíbrio das contas públicas e nesse contexto deve o intérprete do direito ter em mente o conceito de constituição financeira, que é um complexo de normas jurídicas que rege a atividade financeira do Estado.³⁶

³⁰ Segundo o art. 9, §2º da LRF “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

³¹ As escolhas trágicas são entendidas, por exemplo, como estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações de saúde em favor das pessoas, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, sempre tão dramaticamente escassos, de outro. Para maiores informações vide o informativo nº 582 do Supremo Tribunal Federal.

³² Art. 2º, inciso IV do Decreto Federal nº 7.257/2010.

³³ Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

³⁴ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/rrf>. Acesso em: 06 maio 2019.

³⁵ Ensina Vladimir da Rocha França (2007, p. 30) que postulados normativos são preceitos que estruturam a aplicação do sistema do direito positivo. São, na verdade, normas cujo escopo é orientar a aplicação das regras e demais princípios jurídicos, determinando os vínculos que devem ser desenvolvidos entre os elementos considerados relevantes para a decisão no caso concreto ou hipotético. Os preceitos que regem a hermenêutica jurídica, bem como a proporcionalidade, são bons exemplos de postulados normativos.

³⁶ No entendimento de Helene Taveira Torres (2014, p. 75) a Constituição Financeira é o trecho material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional composta pelos princípios fundamentais, competências e valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre a obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas e até mesmo a gestão patrimonial do estado e os seus respectivos sistemas de controle interno e externo.

Há, portanto, toda uma premissa jurídica que monitora as contas públicas que possui como objetivo garantir a sustentabilidade orçamentária diante das demandas sociais cada vez mais crescentes e, nesse contexto, a desorganização das finanças públicas é fator que deve ser combatido incessantemente através de um sistema de controle e auditoria da qualidade do gasto.

O próprio direito oferece alternativas em relação ao controle das contas públicas no que diz respeito especificamente à despesa com pessoal, quer seja pela exoneração compulsória permitida pelo art. 169, §4º da Constituição Federal quando a equalização do gasto público não for cumprida no espaço temporal previsto no art. 23, *caput* da LRF, quer seja pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Diante disso, forma-se uma premissa de que toda aquela estrutura jurídica deve ser obedecida previamente a eventual decretação de calamidade financeira nas finanças públicas, que inclusive é ilegal, conforme já mencionado.

Pressupostos jurídicos e formas de invalidação da calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal

A obrigatoriedade em planejar a política remuneratória institui alguns parâmetros como, por exemplo, a observação contínua da evolução da receita durante um exercício financeiro.

A Constituição Federal, em que pese possuir força normativa,³⁷ é uma decisão política da sociedade que delimita o interesse público e pavimenta o caminho pelo qual a gestão pública deve seguir.

Dessa forma, os atos da administração pública em relação à despesa pública com pessoal devem levar em consideração as variantes que molduram a expansão daquele gasto, o que delimita a ação decisória dos governantes.³⁸

Assim, como horizonte normativo, a Constituição Federal apresenta o artigo 169, o qual determina que a expansão do gasto público com pessoal deve obedecer a um planejamento estratégico por intermédio de um diálogo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, ferramentas de importância fundamental na condução das contas públicas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) direciona o planejamento da gestão de receitas, porquanto deve dispor sobre alterações na legislação tributária e, além disso, também é responsável por estabelecer parâmetros orientadores para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A natureza jurídica da LDO, portanto, é instrumental, porque a mesma estabelece normas gerais; parâmetros que devem ser observados quando da elaboração do orçamento e muito embora a Constituição Federal regule de maneira genérica a característica da LDO, a LRF, dispõe características específicas como, por exemplo, a importância social que a LDO tem de estabelecer um equilíbrio entre a arrecadação das receitas e a fixação das despesas nos termos do seu art. 4º, inciso I, alínea “a”.³⁹ Inclusive foi através daquele dispositivo que o legislador infraconstitucional reforçou a tentativa de garantir equilíbrio orçamentário, o que dá azo à estabilidade das contas públicas no sentido de que só deve ser gasto o que realmente for arrecadado.⁴⁰

³⁷ A Constituição representa a escolha política por intermédio da qual se moldura as relações do Estado e lhe são atribuídas competências de organização. Sobre a sua importância, leciona Hesse (2009) que ela estabelece princípios fundamentais do ordenamento jurídico e não só da vida estatal em sentido estrito. Para ele, ela ordena as esferas de vida essenciais à convivência, sendo um plano estrutural básico, orientado por determinados princípios que dão sentido à forma jurídica de uma comunidade.

³⁸ Para Francisco Pedro Jucá (2013, p. 22) é preciso que sejam fixados objetivos políticos das necessidades das ações estatais e governamentais, com a consequente demanda de recursos financeiros para isso, ao passo em que devem ser estabelecidos meios e mecanismos de fiscalização e controle com a necessária eficácia com o intuito de serem fixadas as responsabilidades e estabelecer limites para a amplitude decisória dos governantes.

³⁹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e: I – disporá sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas.

⁴⁰ O art. 48, alínea “b” da Lei nº 4.320/1964 já ensaia a garantia do equilíbrio orçamentário: “Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: [...] b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências da tesouraria.”

E para proporcionar o equilíbrio orçamentário, a LDO deve estabelecer estratégias como, por exemplo, a limitação de empenhos quando houver um cenário desfavorável à arrecadação de receitas e monitoramento das receitas públicas é para ser realizado ao final de cada bimestre.

Em relação ao monitoramento das contas públicas, um instrumento de auditoria, conforme dito alhures, é o acompanhamento do relatório resumido de execução orçamentária, obrigação a qual a Constituição atribui ao Poder Executivo publicar até 30 dias do encerramento de cada bimestre.⁴¹

A obrigação de dar publicidade à gestão fiscal se aperfeiçoa com a responsabilidade em proporcionar transparência ao gasto público e aqui vale diferenciar o conceito de publicidade e transparência na administração do erário. Ao passo que publicidade deve ser entendida como a exteriorização dos atos de gestão, a transparência é fazê-los entendíveis, e para isso a contabilidade pública é uma importante ferramenta de aperfeiçoamento da administração orçamentária.

Isso porque é através da escrituração das contas públicas que se pode fazer um monitoramento específico da gestão fiscal e, nesse sentido, o artigo 52 da LRF estabelece a forma como o relatório resumido de execução orçamentária deve ser escriturado, o que atrai a reflexão sobre a teoria dos atos administrativos.

Por dedução lógica da natureza jurídica do Estado de direito, a administração pública deve agir conforme parâmetros previamente estabelecidos pelo ordenamento jurídico e o art. 2º⁴² da Lei da Ação Popular⁴³ estabelece como possibilidade de nulidade de ato administrativo quando existente algum vício em sua formação e eventual irregularidade quanto à forma torna o ato nulo.

Para isso, deve ficar comprovado, quando ao vício de forma, a omissão ou até mesmo a inobservância das formalidades indispensáveis à existência do ato⁴⁴ e em relação à escrituração dos relatórios resumidos de execução orçamentária, o controle daquele ato de gestão fiscal deve levar em consideração o disposto no art. 52 da LRF, o qual estabelece uma processualística bastante detalhada do comportamento orçamentário.

Uma delas diz respeito a um item fundamental para o monitoramento e até mesmo controle da despesa pública com pessoal: a apuração e a respectiva evolução da receita corrente líquida, bem como a previsão do seu desempenho até o final do exercício.⁴⁵ Isso porque como instrumento de planejamento fiscal a despesa pública com pessoal é indexada à receita corrente líquida por imposição normativa do artigo 19 da LRF, o qual discrimina como limite máximo 50% (cinquenta por cento) para a União e 60% (sessenta por cento) para os Estados e Municípios, e o monitoramento em tempo real do que é efetivamente arrecadado possibilita uma margem de discricionariedade em relação à alocação de recursos que possibilita o adimplemento da folha de pagamento.

Ocorre que o legislador constituinte observa que a despesa pública com pessoal é um tema importante para a gestão pública e para isso determina competência ao legislador ordinário para regulamentar, por intermédio de lei complementar, os limites daquele tipo de gasto público.

Muito embora o equilíbrio fiscal não esteja positivado na Constituição Federal, a pesquisa em direito financeiro demonstra que o mesmo é um postulado normativo do Estado brasileiro e exemplo disso é uma das formas de controle externo por intermédio da qual se analisa a legitimidade e a economicidade da despesa pública.

⁴¹ Art. 165, §3º.

⁴² Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade.

⁴³ Lei nº 4.171, de 29 de junho de 1965.

⁴⁴ Art. 2º, parágrafo único, alínea "b" da Lei de ação popular.

⁴⁵ Art. 53, inciso I

A eficiência administrativa é outro indicativo de que o orçamento deve ser administrado com ponderação e o sistema constitucional vigente oferece uma estrutura de planejamento a qual o gestor público deve utilizar no planejamento e execução das políticas públicas ao seu encargo.

Uma delas, a despesa com pessoal, possui uma matriz normativa que tem por referencial o artigo 169 da Constituição Federal, o qual determina ações estratégicas que envolvem o estudo e o próprio diálogo das leis orçamentárias.

Como o planejamento da política remuneratória envolve a harmonia entre as leis orçamentárias, o seu processo de estruturação deve levar em consideração o diálogo do direito com a economia e a contabilidade pública, o que proporciona sustentabilidade orçamentária.

Demonstra o estudo do direito financeiro, especificamente quando enfoca a teoria do custo dos direitos, que toda política pública requer um planejamento financeiro, inclusive a concessão de isenção fiscal que, aparentemente, não possui aporte orçamentário.

Nesse sentido, com toda essa estrutura de planejamento fiscal, não se concebe legal a decretação de calamidade financeira em um ente da federação no que diz respeito à despesa pública com pessoal.

Além de ir de encontro à estrutura constitucional que versa sobre finanças públicas, a decretação de calamidade financeira desobedece a parâmetros balizados pelo próprio direito positivo que contextualizam a edição daquele ato administrativo nos termos delimitados pelo art. 2º, inciso IV do Decreto Federal nº 7.257/2010.

Dessa maneira, os próprios pressupostos jurídicos para a sua decretação encaminham o gestor público a adotar outras medidas compensatórias como, por exemplo, redução do custeio da máquina administrativa ou até mesmo a adesão ao regime de recuperação fiscal. É como se fosse o *iter fiscal*.

A calamidade financeira que demonstra estado de insolvência de um ente federado no que diz respeito à política remuneratória é ilegal e inadmissível na atual jurisdição constitucional e para isso há mecanismos para controle de legalidade.

Para decretar a sua invalidação deve o intérprete do direito observar a estrutura jurídica das regras de direito financeiro, as quais apontam para um planejamento em tempo real que evita o estado de colapso fiscal que se tem visto.

Considerações finais

Demonstrou a pesquisa ora em finalização que o sistema constitucional brasileiro possui um marco regulatório no sentido de determinar a qualidade do gasto público e, para isso, oferece parâmetros de controle que vão desde ações discricionárias como a previsão de atos administrativos vinculados que possuem reflexo em direitos fundamentais, como é o caso, por exemplo, da exoneração compulsória para controlar a despesa pública com pessoal.

Além disso, há outro marco normativo que é o regime de recuperação fiscal, um parâmetro legal por intermédio do qual a União socorre os entes federados em estado de desequilíbrio financeiro.

Para aderir ao regime de recuperação fiscal, devem os entes apresentar um diagnóstico da sua situação fiscal demonstrando alternativas aptas a garantirem o custeio do seu funcionamento e essas premissas evidenciam que o estado de calamidade financeira decretado por alguns Estados-membros neste ano de 2019 é ilegal porque o ordenamento jurídico oferece um contexto específico para a sua declaração: o art. 2º, inciso IV do Decreto Federal nº 7.257/2010.

Averiguou-se que o monitoramento das contas públicas através dos relatórios resumidos de execução orçamentária é um instrumento de planejamento aliado do gestor público que evita a decretação de calamidade financeira porque possibilita a readequação orçamentária dos entes federados.

Por fim, é importante reiterar que o estado de calamidade financeira é ilegal e o seu contexto inexistente dentro da atual ordem jurídica vigente por causa do princípio do planejamento fiscal.

Abstract: The financial calamity in the federal states became commonplace in 2019, so much so that seven Member States adhered to the declaration of that administrative state. However, the study of financial law shows that fiscal management must take into account the dialogue between budget laws because they provide economic and financial sustainability under penalty of accountability. The Budget Guidelines Law, the Annual Budget Law, and the Fiscal Responsibility Law are guidelines that must be observed constantly by the manager in order to monitor in real time the quality of

public spending. It seeks to demonstrate that the decree of financial calamity is illegal because it goes against the background of unforeseen anomalies caused by disasters, causing losses that imply a partial compromise of the response capacity of the public power of the affected entity, under the terms of Federal Decree No. 7.257/2010.

Keywords: Financial calamity. Planning. Fiscal management accountability. Budget-financial sustainability. Budget laws.

Referências

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.
- AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito Financeiro. A Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- AGUIAR, Afonso Gomes. *Tratado da Gestão Fiscal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- ARAÚJO, Mário Augusto Silva. *Controle da Despesa Pública com Pessoal no âmbito da Função Executiva do Poder Estadual*. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar.-abr. 2011.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento Público. In: OLIVEIRA, Régis Fernandes de Oliveira et al. *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- CONTI, José Maurício. Gastos das universidades geram polêmica e acirram debate sobre recursos da educação. *Jota*, 16.05.2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/gastos-das-universidades-geram-polemica-e-acirram-debate-sobre-recursos-da-educacao-16052019. Acesso em: 17 maio 2019.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. A função administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12 out.-nov.-dez. 2007.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Estrutura e Motivação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos do Direito*. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.
- HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PASSEROTTI, Denis Camargo. *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Editora Blucher, 2017.
- JUCÁ, Francisco Pedro. *Finanças Públicas e Democracia*. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro*. Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Volume V. O Orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008.

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

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 121-131, jul./dez. 2019.

O processo de construção das políticas públicas

Eduardo Loula Novais de Paula

Analista técnico-jurídico do Ministério Público do Estado da Bahia. Possui graduação em Direito pela Universidade Salvador – UNIFACS (2009), especialização em Direito Público pela Universidade Salvador – UNIFACS (2016) e mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador – UNIFACS (2018). *E-mail:* eduardodepaula.adv@hotmail.com / eduardo.paula@mpba.mp.br.

Resumo: Partindo da premissa da importância das políticas públicas para a realização dos objetivos do Estado, este artigo busca definir o conceito de políticas públicas e apresentar as etapas do denominado ciclo de política pública como forma de amadurecer o debate acerca de sua implementação.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Conceito. Ciclo.

Sumário: Introdução – Conceito de políticas públicas – Ciclo de políticas públicas – Considerações finais – Referências

Introdução

É cediço que o Estado existe para fazer cumprir as legítimas expectativas dos seus cidadãos. Em um primeiro momento na história, identificou-se no Estado a possibilidade de proteção contra ameaças internas e externas, epidemias, colapsos de abastecimento, dentre outros problemas públicos. Posteriormente, o Estado passou a ser também responsável pelo incentivo e implementação de direitos sociais, a exemplo dos direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, dentre outros.

Para cumprir esse desiderato, o Estado se vale de *políticas públicas*, expressão até certo ponto já assimilada pelo senso comum da sociedade. Nada obstante, apesar de se ouvir bastante a expressão *políticas públicas*, o seu significado carece de aprofundamento a fim de entendermos como elas surgem, de que forma são escolhidas, se existem critérios de prioridade, quais os fatores que influenciam na tomada de decisão, restando a indagação se, efetivamente, existe um caminho técnico trilhado ou se as escolhas resultam de meros voluntarismos políticos.

Nesse diapasão, sem descurar da legitimidade dos Gestores Públicos, em geral escolhidos pelo povo para implementar os programas defendidos durante o período eleitoral, faz-se necessário despertar a atenção para a complexidade da gestão das políticas públicas. Dessa forma, o primeiro passo para discutir as políticas públicas é delimitar o seu conceito, bem como enfrentar o que a doutrina denomina de ciclo de política pública.

Conceito de políticas públicas

A expressão *políticas públicas* é polissêmica. Ela certamente “quer significar um conjunto de expectativas geralmente dirigidas ao Poder Público” (CHRISPINO, 2016, p. 15), o que não é suficiente para uma definição aceitável do conceito de políticas públicas.

Além do caráter polissêmico da expressão, a língua portuguesa utiliza os mesmos termos para dar sentido a institutos distintos, dificultando o entendimento do tema. A expressão *políticas públicas* pode ser mais bem compreendida se analisada sob a perspectiva da língua inglesa, origem de estudos mais relevantes acerca da matéria:

A multiplicidade de abordagens do fenômeno do governo é um dos traços que caracteriza a *policy analysis*, na raiz da concepção das políticas públicas, com origem na ciência política americana, a partir dos anos 1950. No período do pós-guerra, ainda ao influxo dos programas sociais e de estímulo às empresas dos anos 1930 e 40, ganham relevo os processos de decisão sobre os programas de apoio públicos. A guerra fria também cria novas questões, demandando entendimento sobre o fenômeno do *soft power*, isto é, a força contida, explicitada em formas de indução de comportamentos e não pelo emprego de

coerção, atributo clássico do poder, no sentido tradicional. Isso determina uma divisão de caminhos na ciência política e, a partir daí, uma visão dual de *politics* e *policies* (BUCCI, 2013, p. 74/75).

O termo *politics*, nesse diapasão, relaciona-se com o exercício do poder para o alcance de interesses comuns da sociedade, em um sentido clássico, nos moldes apresentados por Aristóteles.¹ A política, sob tal prisma, se preocupa com questões como “quem deve ter o poder”, “de que maneira o exerce”, “qual a melhor forma de governo”, dentre outras questões.

Já o termo *policies* está relacionado com o processo de tomada de decisão no enfrentamento de problemas públicos,² ou seja, com um programa de ação governamental para resolução de questões importantes para a sociedade. Enquanto o termo *politics* se preocupa mais com as estruturas de poder, a expressão *policies* foca na ação governamental em benefício do povo:

Politics, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição políticas. Algumas frases que exemplificam o uso desse termo são: “meu cunhado adora falar sobre política”, “a política é para quem tem estômago”, “a política de Brasília está distante das necessidades do povo”. O segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. Em organizações públicas, privadas e do terceiro setor, o termo “política” está presente em frases do tipo “nossa política de compra é consultar ao menos três fornecedores”, “a política de empréstimos daquele banco é muito rigorosa” (SECCHI, 2016b, p. 1).

Nesse sentido, política pública (*policy*) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016B, p. 2) ou “programa de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante” (BUCCI, 2013, p. 95).

Ronald Dworkin, embora tenha abordado o tema apenas de forma referencial, conceituou a política como sendo “o tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (DWORKIN, 2002, p. 36). Esse conceito, evidentemente, se relaciona com as *policies* da ciência política norte-americana.

Outra indagação que pode ser destacada é se, existindo políticas públicas, também seria lícito afirmar a existência de políticas privadas. Utilizando o conceito formulado por Secchi, seria possível afirmar que uma política privada constituiria na diretriz elaborada para enfrentar problemas privados.

Também é pertinente questionar se as políticas públicas somente podem ser fruto da atuação governamental ou se existem outros atores nesse processo.

Destacam-se dois posicionamentos distintos: um primeiro, no sentido da abordagem estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*), cujo enfoque seria na personalidade jurídica do ator protagonista – Estado – e um segundo, baseado na abordagem multicêntrica ou policêntrica, cujo enfoque seria no enfrentamento a problemas públicos.

Logo, política pública seria a diretriz elaborada não só pelo Estado, mas por organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), dentre outros atores, desde que envolvesse a resolução de problemas públicos. Arremata Secchi:

¹ Referência à obra *A Política* de Aristóteles, que, ao declarar que todo homem é um animal político, conclui que deve viver em sociedade, ou seja, se organizar politicamente para alcançar o bem comum de todos os cidadãos. (ARISTÓTELES, 2006.)

² Problema público é “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública. Trata-se de um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores” (SECCHI, 2016b, p. 5.)

A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública” (SECCHI, 2016b, p. 5).

A abordagem multicêntrica, além de configurar mais democrática, fomentar a participação social e contribuir para o engajamento cidadão, parece estar mais próxima da realidade, na medida em que é possível observar, dentro do Estado, a influência de grupos de interesses de diversos matizes.

A título exemplificativo, não seria razoável supor que a Petrobrás, em razão de possuir grande parte de suas ações nas mãos de interesses privados, não seria considerado um ator no processo de elaboração de políticas públicas. Por outro lado, não seria apenas o fato de a nomeação ser da competência do Presidente da República que permitiria uma conclusão no sentido da promoção de políticas públicas pela Petrobrás.

É inegável, contudo, que o Estado detém exclusividade na criação de espécies normativas (leis, decretos, emendas constitucionais), poder legitimamente conferido pela Constituição Federal, o que lhe confere vantagem na eleição e execução de políticas públicas, podendo, inclusive, estabelecer meios de coerção para atingir o desiderato almejado. Nada obstante, é preciso atentar para o risco de apropriação de bens públicos em benefícios privados, atividade que, ao menos no âmbito do estudo das Agências Reguladoras, denomina-se risco da captura, situação na qual o ente regulador atua sem imparcialidade, de modo a beneficiar uma das partes envolvidas na atividade regulada, ou simplesmente se mantém inerte no seu papel de agente regulador, sem esquecer da possibilidade de captura pelo poder político, suprimindo a autonomia da agência reguladora.

As indagações permanecem. Seriam políticas públicas apenas a ação – comportamento comissivo ou proativo – destinada a enfrentar problemas públicos, ou também a inação – ou omissão – poderia ser considerada uma política pública? Secchi argumenta:

A partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer problema, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública (SECCHI, 2016b, p. 6).

Secchi traz, ainda, a discussão acerca das macrodiretrizes estratégicas, em contraponto aos planos e projetos regionais ou locais, afirmando que não apenas as primeiras seriam políticas públicas, mesmo porque tal critério não seria bom para reconhecer ou não uma política pública, haja vista a dificuldade em se estabelecer um critério preciso de abrangência espacial para definição de política pública:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (SECCHI, 2016a, p. 5).

A política pública, portanto, é um “conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2016a, p. 5).

Ciclo de políticas públicas

As ações do Estado sofreram críticas ao longo dos séculos, em decorrência do distanciamento em relação às expectativas da sociedade. A partir dessa tensão entre as ações do Estado e as expectativas da coletividade é que surgiu a necessidade de estudar a forma como eram criadas as políticas públicas, indagando-se como elas poderiam se tornar mais próximas às expectativas do povo, afinal, seria essa a razão da existência do Estado.

Nesse sentido, conhecer as demandas da sociedade tornou-se imprescindível para a correta tomada de decisão. A ciência das políticas públicas então desenvolveu as fases que devem ser seguidas dentro do processo de políticas públicas, que são os chamados ciclos de políticas públicas (*policy cycle*), uma ferramenta de caráter heurístico, que visa à compreensão, diagnóstico e avaliação das políticas públicas.

Destaca-se a existência das seguintes fases principais: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; g) extinção.

O problema público nada mais é do que uma situação fática de demanda relevante para a sociedade, ou seja, é a diferença entre aquilo que é e aquilo que se gostaria que fosse. Trata-se, evidentemente, de conceito intersubjetivo, que deve incomodar uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Daí se extrai a conclusão de que a identificação do problema pode não ser simples:

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, porém não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das grandes cidades (SECCHI, 2016a, p. 44).

Essa identificação do problema passa pela atividade de análise de políticas públicas (*policy analysis*), que deve ser realizada por Analistas devidamente capacitados, mediante a utilização de conhecimentos multidisciplinares, para produzir e transformar informações relevantes, que poderão ser utilizadas no contexto político para resolver problemas públicos. Uma vez identificado o problema público, nada impede que, em fases posteriores, seja remodelado, para melhor adequar-se ao fim almejado.

A existência de problemas públicos se constitui – ou deveria se constituir – na própria razão da existência de atores políticos, já que representam a sociedade e devem trazer soluções para tais problemas públicos.

Quando um problema público é identificado por algum ator político interessado na sua solução, deverá exigir dos atores responsáveis pela tomada de decisão a inclusão daquele problema na lista de prioridades, o que é conhecido como agenda:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2016a, p. 46).

As prioridades, como cediço, oscilam de acordo com critérios políticos, orçamentários, financeiros, escassez de tempo, falta ou excesso de pressão popular, dentre outros critérios, tornando difícil a tarefa de eleger os problemas públicos merecedores, no curto prazo, de implementação.

Howlett, Ramesh e Perl advogam a ideia de que a montagem da agenda seria o primeiro e talvez o mais crítico estágio do ciclo de políticas públicas (2013, p. 103), enquanto Secchi encaixa a formação da agenda como segunda fase do processo de políticas públicas. Para aqueles, o que acontece no momento inicial da formação da agenda impacta diretamente em todo o processo político e seus *outcomes*.³

Ultrapassadas as fases de identificação do problema e formação da agenda, passa-se à fase de formulação de alternativas, ou seja, os diversos atores engajados no processo das políticas públicas deverão sugerir alternativas para a solução daquele problema público. Nessa fase são definidos os objetivos pretendidos, as metas desejadas:

Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é dificultoso, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis (SECCHI, 2016b, p. 48).

O elaborador de políticas públicas (*policymaker*) tem à sua disposição quatro mecanismos para indução de comportamento: a) premiação; b) coerção; c) conscientização; d) soluções técnicas. Para um mesmo problema público, podem existir diversas alternativas, cuja decisão pode passar pela utilização de um ou mais desses mecanismos (2016b, p. 49).

Após a formulação das alternativas de solução de um determinado problema público, surge o momento da tomada de decisão, ou seja, da escolha a respeito de determinada ação. Como no processo das políticas públicas há a participação de diversos atores, as decisões “não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 77).

Do ponto de vista técnico, a tomada de decisão deve ser o resultado da análise dos especialistas. A análise de política pública tem uma função de informar a respeito de um problema público, suas características, causas, consequências, contexto social, econômico, político. Possui também a função de servir de conselho aos *policymakers*, provendo-os com informações relevantes para possibilitar a tomada de decisão mais acertada. E, ainda, a função de desconstruir preconceitos e alertar para a necessidade de mudança de paradigmas, demonstrando o ganho econômico, social e/ou político daquele comportamento. Não se pode negar a função argumentativa, com o intuito de fornecer argumentos para embates políticos. O analista de políticas públicas⁴ é o encarregado de aconselhar e recomendar ações aos *policymakers*.

As decisões políticas (*policy decisions*) podem se materializar em uma assinatura para início de uma ação governamental específica, a edição de uma Lei, um Decreto, uma Instrução Normativa ou qualquer outro Ato Normativo, atos que viabilizam, por exemplo, a criação de um tipo penal, a criação, aumento ou redução de um tributo ou o aumento de determina alíquota etc.

Dentro de um universo, muitas vezes, plural de alternativas decisórias, é um desafio para os *policymakers* escolher a conduta a ser adotada. Não se pode negar que o analista de políticas

³ *Outcomes* é o efeito da política pública sobre os seus destinatários e sobre a capacidade de resolução ou mitigação do problema para a qual havia sido elaborada.

⁴ O analista de política pública situa-se na intersecção de dois papéis: educador (*speaking truth to power*) e consultor (*giving the customer what he wants*). Como educador, o analista de política pública é proativo, busca fazer com que o destinatário perceba a realidade de forma mais precisa e detalhada e busca passar alguns valores éticos para a política (por exemplo, democracia, igualdade, sustentabilidade etc.). Como consultor, o analista de política pública é reativo, busca adequar suas análises às necessidades do seu “cliente”, de acordo com seus valores. O trabalho de análise, em geral, é uma expressão desse duplo papel do analista (SECCHI, 2016a, p. 18).

públicas deve ter uma capacidade de antever possíveis reações da sociedade e os impactos de uma conduta. A definição da melhor decisão se reveste, portanto, de complexidade.⁵

Em geral, a tomada de decisão, embora possa envolver diversos atores políticos na discussão do problema público, se concentra em torno daqueles que ocupam cargos de grande escalão no Governo ou Instituição, salvo exceções – como o referendo e o plebiscito – ingrediente prejudicial à democracia. A doutrina aponta a existência de dois principais modelos acerca da tomada de decisão: o racionalismo e o incrementalismo:

O primeiro a surgir foi o *modelo racional*, que afirmava que a tomada de decisão política era inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos em que se colhiam informações relevantes à política e em seguida as usavam de modo científico para avaliar as opções de uma política pública em jogo. O outro modelo, muitas vezes denominado *modelo incremental*, identificava a tomada de decisão política como uma atividade menos técnica e mais política, em que a análise exercia papel bem menor na determinação dos resultados do que a barganha e as outras formas de interação e negociação entre os principais tomadores de decisão (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 161).

Surgem, assim, três formas de se entender a escolha das alternativas de solução para problemas públicos: a) os tomadores de decisão (*polycymakers*) têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas.

Em seguida, sucede a fase de implementação da política pública, compreendendo a execução daquilo que fora decidido pelo *polycymaker*. Para que essa etapa da política pública tenha sucesso, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder à sua execução. Em geral, estão envolvidos nessa fase diversos órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo, bem como diversos atores do cenário político:

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública (SECCHI, 2016a, p. 57).

São instrumentos de política pública a regulamentação, desregulamentação, aplicação da lei, criação, majoração ou redução de tributos, criação de subsídios e incentivos fiscais, terceirização, transferência de renda, discriminação seletiva positiva, criação de prêmios pela adoção de determinado comportamento reputado relevante para a sociedade, dentre outros, que constituem variáveis do aspecto da coerção, persuasão ou apelo ao senso de dever moral.

Existem, basicamente, dois modelos de implementação de políticas públicas: a) modelo *top-down* (de cima para baixo); b) modelo *bottom-up* (de baixo para cima), assim conceituados pela doutrina:

O modelo *top-down* corresponde à concepção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do centro para a periferia. Tem como postulados principais a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, por último, a busca de eficiência. Este enfoque pressupõe que existe uma clara separação, tanto conceitual, como temporal, entre a formulação e a decisão da política, por um lado, e, pelo outro, a implementação das

⁵ Essa definição sublinha o ponto de que a tomada de decisão política não é um exercício técnico, mas um processo inerentemente político. Ele reconhece que as decisões da política pública produzem “ganhadores” e “perdedores”, mesmo que a decisão seja negativa (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 157).

decisões. Considera, também, que de um modo geral os problemas que surgem na fase de execução se devem principalmente a problemas de coordenação e controle. O enfoque *bottom-up*, por outro lado, toma a direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram na segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os processos de implementação tradicionais *top-down*. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (de baixo para cima) (DIAS; MATOS, 2012, p. 81).

No modelo *top-down*, primeiro são tomadas as decisões políticas, que ficam apartadas da execução propriamente dita. Esse modelo revela uma estratégia da classe política de não ser responsabilizada pela eventual má implementação de uma determinada política pública.

Conforme Secchi, “se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (*blame shifting* ou deslocamento da culpa)” (2016b, p. 60).

Já o modelo *bottom-up* confere uma maior liberdade aos burocratas e redes atores na implementação da política pública, sendo possível a sua modificação durante a fase de implementação, já que os burocratas, por estarem na ponta da execução da política, possuem maior capacidade de verificação prática dos resultados da ação governamental.

Em seguida, passa-se à fase de avaliação, que consiste no “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (2016b, p. 62).

Em geral, costuma-se entender que a avaliação da política pública deve ocorrer *ex post*, ou seja, posterior à fase de implementação. No entanto, é possível realizar uma avaliação *ex ante*, anterior à implementação da política pública, além da avaliação *in itinere*, que nada mais é do que o monitoramento da execução da política pública, com a finalidade de verificar falhas de forma célere e corrigi-las a tempo.

Nessa fase, é importante a definição de critérios (economicidade, produtividade, eficiência, eficácia etc.), de indicadores como a validade, a confiabilidade, a simplicidade, a acessibilidade, a estabilidade, a homogeneidade, além de padrões (*performance standards*), que podem ser normativos, históricos etc.

A avaliação da política pública serve como termômetro da necessidade de continuar a política pública, quando verificado o seu sucesso, modificá-la para alcançar melhores resultados ou mesmo extingui-la, quando solucionado o problema público ou quando verificado o seu fracasso.

Trata-se de fase complexa, que exige cautela na eleição dos critérios e indicadores, não se podendo negar a existência de uma dose de subjetividade para determinação do objetivo alcançado e o fato de, geralmente, a política pública somente ser verificável após certo lapso temporal, dificultando o processo de avaliação das políticas públicas. Ademais:

[...] às vezes ela (a avaliação da política pública) é empregada para mascarar ou esconder certos fatos que o governo teme que venham a denegri-lo. É também possível que o governo estabeleça os termos da avaliação de tal maneira que ela leve a conclusões que o pintem em cores mais favoráveis. Ou, se quiser mudar ou descartar alguma política, ele pode ajustar seus termos de modo que correspondam a seu desígnio. De maneira semelhante, a avaliação feita por quem está fora do governo nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas, muitas vezes, de criticá-la, com vistas a obter vantagem político-partidária ou a reforçar postulados ideológicos (HOWLETT; RAMESH; PERL; 2013, p. 200).

A depender do resultado da avaliação, a política pública poderá ser extinta. A extinção pode ocorrer pela resolução do problema público ou por causa da sua ineficácia ou porque perdeu

importância no cenário político ou porque simplesmente perdeu seu prazo de vigência, o que é mais comum nas políticas públicas com prazo determinado.

Não se pode perder de vista, contudo, que a Constituição da República sempre será o caminho para a implementação das políticas públicas. Com efeito, já se foi o tempo em que as normas constitucionais possuíam apenas um caráter simbólico e programático, conforme leciona o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso:

É bem de ver que o próprio reconhecimento de força normativa às normas constitucionais é conquista relativamente recente no constitucionalismo do mundo romano-germânico. No Brasil, ela se desenvolveu no âmbito de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como *doutrina brasileira da efetividade*. Tal movimento procurou não apenas elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional, com também superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, registradas acima, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa (BARROSO, 2015, p. 517).

As políticas públicas são, portanto, instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais e embora sua implementação caiba, primordialmente, ao Poder Executivo, diversos outros atores políticos podem e devem participar do ciclo das políticas públicas, seja no estímulo, incentivo, instigação, induzimento, controle ou auxílio, formal ou material, na implementação das políticas públicas.

Considerações finais

Consoante mencionado na introdução, é cediço que a expressão *políticas públicas* já se encontra assimilada no senso comum da sociedade. No entanto, basta a indagação acerca do seu conceito para que surjam dificuldades de explicação.

Ao longo dessa breve pesquisa foi possível identificar e definir o conceito de políticas públicas, diferenciando a expressão *policy* da expressão *politic*, bem como atravessar todo o ciclo de políticas públicas, representado pela identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública, avaliação e extinção de uma política pública.

Os problemas públicos são demasiadamente complexos, demandando, justamente por tal razão, o estabelecimento de critérios técnicos para que seja adotada, sempre, a melhor política pública possível, tendo em vista que inexiste, infelizmente, verba pública para fazer frente a todas as necessidades públicas.

Não há mais espaço para voluntarismos políticos irresponsáveis, devendo haver transparência, planejamento e justificativa dos Gestores Públicos acerca dos critérios utilizados para a eleição de qualquer política pública, lembrando, sempre, que a Constituição da República é a bússola que indica o caminho a ser trilhado pela Administração Pública, com vistas à efetivação do objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Abstract: Based on the premise of the importance of public policies for the achievement of State objectives, this article seeks to define the concept of public policies and present the stages of the so-called public policy cycle,

as a way to mature the debate about the implementation of public policies.

Keywords: Public policies. Concept. Cycle.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016a.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016b.

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

PAULA, Eduardo Loula Novais de. O processo de construção das políticas públicas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 133-141, jul./dez. 2019.

Achados de auditoria

Inaldo da Paixão Santos Araújo

Mestre em Contabilidade e Conselheiro-corregedor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Professor. Escritor. E-mail: inaldo_paixao@hotmail.com

Resumo: Discute à luz de manuais internacionais o significado da expressão “achados de auditoria”, utilizada no setor público para designar os resultados dos trabalhos auditoriais. Entende que debater sobre a denominação dos resultados auditoriais é compreender seu significado e natureza da auditoria. Defende que os achados devem estar suportados em evidências suficientes e adequadas, sempre documentados de modo a respaldar adequadamente o relatório de auditoria com o compromisso de imparcialidade e independência.

Palavras-chave: Auditoria. Auditoria externa. Finanças públicas.

Apesar de o título deste ensaio ser uma expressão usual no campo de atuação da auditoria no setor público brasileiro, considero oportuno discutir o porquê da sua utilização para designar os resultados dos trabalhos auditoriais.

De logo, é importante registrar que o objetivo de uma auditoria é a emissão de um relatório tempestivo e imparcial sobre a matéria em exame. Nesse documento técnico, os profissionais da auditoria do setor público brasileiro apresentam suas opiniões e comentários, sempre calcados em evidência suficiente (quantidade) e adequada (qualidade).

As opiniões e comentários desses profissionais de auditoria são genericamente denominados de “achados de auditoria”, expressão que, sabiamente, designa a revista técnica publicada pelo Centro de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (CEAPE). Mas qual a origem desse termo, atualmente consagrado no âmbito das atividades de auditoria desenvolvidas pelos Tribunais de Contas brasileiros?

Como sabido, a auditoria foi inserida no arcabouço constitucional pátrio em 1967. Todavia são escassos os trabalhos doutrinários que tratavam expressamente sobre o tema à época. Até onde foi possível observar – somente para utilizar jargão usual dos auditores –, a primeira publicação que adotou essa expressão no Brasil foi o *Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia* (TCE/BA), de 1985. Para esse Manual, achado de auditoria “é algo que o auditor observou ou encontrou durante o seu exame, é o resultado da informação desenvolvida, uma reunião lógica de dados e uma apresentação objetiva dos fatos e outras informações pertinentes” (TCE, 2017).

O Manual do TCE/BA, em sua primeira versão, foi fruto da experiência desenvolvida pelo próprio Tribunal, bem como foi elaborado com base em estudos, normas e manuais de auditoria, em especial o *Manual de Auditoría Gubernamental para los Países en Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas*, de 1978, e o *Manual Latinoamericano de Auditoria Profesional en el Sector Público*, de 1981, ambos publicados pelo então Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), atual Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Segundo o seu sítio oficial na rede mundial de computadores, a OLACEFS (1981) é:

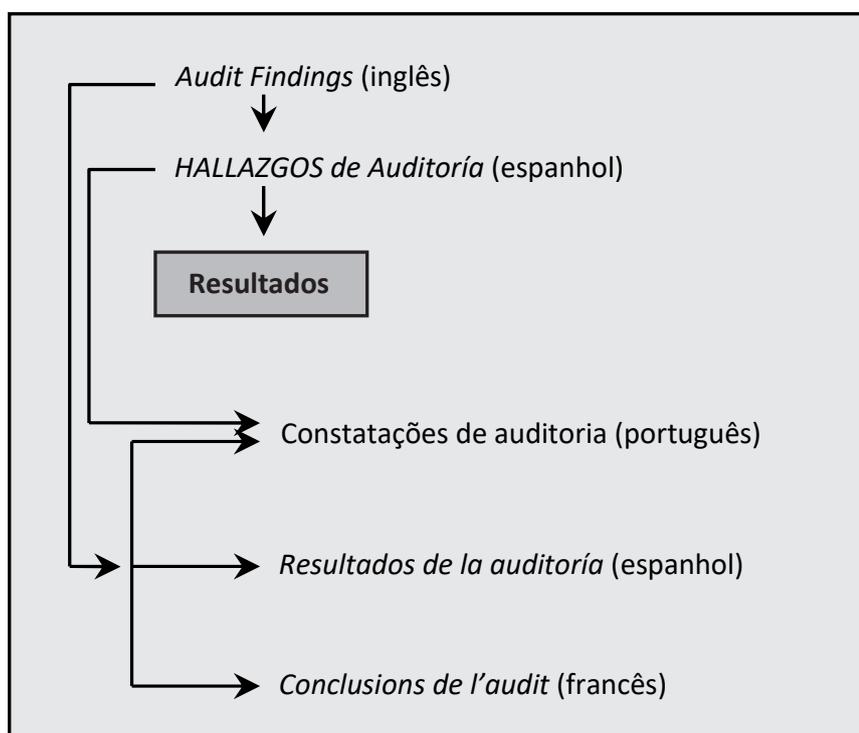
(...) uma organização internacional, autônoma, independente, apolítica e permanente, que nasceu em 1963, em Caracas, Venezuela; com o Primeiro Congresso Latino-Americano de Entidades de Auditoria – CLADEFS, tendo em conta a necessidade de um fórum superior para o intercâmbio de ideias e experiências relacionadas com a auditoria e controlo governamentais, bem como para promover a cooperação e relações de desenvolvimento entre tais entidades. O Congresso recomendou a criação de um Instituto Latino-Americano de Controle Fiscal, que exerceria funções de investigação especializada e serviria como

centro de informação, ensino, coordenação e aconselhamento mútuo entre as instituições de auditoria. (tradução do autor)

A bem da verdade, o conceito adotado pelo manual do TCE/BA reproduz o apresentado nos manuais da ILACIF (1981), que assim definem o achado de auditoria: ‘Uma constatação de auditoria é algo que o auditor observou ou encontrou durante o seu exame’. Convém atentar que a expressão *hallazgos de auditoría*, adotada pelos manuais da ILACIF, é a tradução do *audit finding*. Esse termo é comumente encontrado nas publicações sobre auditoria dos países anglo-saxões há várias décadas.

De fato, o tradutor mais consultado do mundo – decerto, o *Google Translate* – corrobora essa versão. Contudo essa mesma ferramenta de pesquisa do universo virtual, com base em banco de dados alimentado por um número astronômico de traduções, apresenta como versão das expressões *audit finding* e *hallazgos de auditoria*, para o português, o termo “constatações de auditoria”, na forma demonstrada na infografia a seguir:

Figura 1 – Traduções de *Hallazgos de Auditoría*



Fonte: Google Tradutor.

O verbo *hallar*, em espanhol, significa encontrar algo ou alguém, buscando ou não; inventar; descobrir. Em português, segundo os bons dicionários, “achar” é encontrar por acaso ou procurando; deparar com; considerar; julgar; supor; obter; conseguir. Já o verbo “constatar” significa estabelecer ou consignar a verdade de (um fato), o estado de (algo); comprovar; verificar.

Apesar de terem sentidos bem próximos, até mesmo análogos, pode-se perceber que o verbo “constatar” possui uma conotação muito mais forte e mais coerente com a realidade auditorial do que o verbo “encontrar”. Afinal, o auditor “verifica”, e não “acha”. Portanto, os resultados obtidos pelos profissionais de auditoria governamental seriam bem melhor denominados de “constatações de auditoria”.

Para dirimir qualquer dúvida, o glossário *Seleções de termos e expressões utilizados em matéria de auditoria externa das finanças públicas*, elaborado por Everard e Wolter (1989),

e publicado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), apresenta como termos equivalentes os seguintes: *constatations de contrôle* (francês); *audit findings* (inglês); *averiguaciones de la auditoría* (espanhol) e constatações de auditoria (português).

Os “*audit finding*” e as “constatações de auditoria” são assim definidos no citado glossário:

Audit findings. *Salient facts found and recorded by the auditor during his audit with a view to drawing conclusions from them.*

Constatações de auditoria. Factos importantes constatados e relatados por escrito pelo auditor durante a sua auditoria, com vistas a deles tirar conclusões (EVERARD; WOLTER, 1989).

Assim, poder-se-ia defender que a melhor tradução, em português, para *audit finding* ou *hallazgos de auditoría* é “constatações de auditoria”. Todavia, como a expressão “achados de auditoria” foi consagrada pelo uso, e a beleza da língua está justamente no fato de ela ser dinâmica, creio que o termo “achado” pode – e deve – continuar sendo utilizado no vocabulário próprio dessa importante atividade do controle do setor público, que é a auditoria.

Além disso, mais importante que a denominação dos resultados auditoriais (achados, constatações, observações, pontos, averiguações, revelações, entre tantas outras) é compreender o que realmente eles significam e que estejam suportados em evidências suficientes e adequadas, devendo ser documentadas de modo a respaldar adequadamente o relatório de auditoria, que deve ser elaborado, sempre, com imparcialidade e independência, pois, sem elas, não há como se falar em auditoria.

Abstract: It discusses in the light of international manuals, the meaning of the expression “audit findings” used in the public sector to designate the results of audit work. Understands that to discuss the designation of audit findings is to understand their meaning and nature of the audit. Advocates that the findings should be supported by

sufficient and adequate evidence, always documented in a manner that adequately supports the audit report with a commitment to impartiality and independence.

Keywords: Audit. External audit. Public finances.

Referências

EVERARD, P., WOLTER; D. *Seleções de termos e expressões utilizados em matéria de auditoria externa das finanças públicas*. Sydney: INTOSAI, 1989.

OLACEFS. Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Manual Latinoamericano de Auditoria Profesional en el Sector Público*. Quito: ILACIF, 1981.

TCE. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Manual da auditoria interna*. Salvador: TCE/BA, 2017.

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

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Achados de auditoria. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 143-145, jul./dez. 2019.

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR

Acórdão nº 2018/2019 – TCU – Plenário

A seção de julgados e pareceres destina-se a divulgar decisões e manifestações relacionadas a temas relevantes tratados pelo controle externo brasileiro, seja no tocante à importância para a administração pública e para a sociedade, seja em razão do volume de recursos alocados.

A decisão selecionada para compor a segunda edição da Revista Controle Externo consubstancia-se no Acórdão nº 2018/2019, do Tribunal de Contas da União – TCU, que trata do Acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Referido Acórdão apresenta-se como um importante referencial para a correção de rumos e adoção de ações de aprimoramento necessárias à boa e regular execução das políticas públicas de educação e demais políticas transversais, como aquelas relacionadas ao atendimento médico para a inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; coleta de dados censitários para subsidiar o planejamento e a gestão dos programas, dentre outras medidas.

As políticas de educação são objeto de intensa atuação dos Tribunais de Contas, que possuem grupos especiais e frentes de trabalho específicas para estudo e apresentação de soluções e boas práticas, bem como para o exercício do controle externo. Exemplos dessa atuação especial são a Resolução ATRICON nº 3/2015 (disponível em <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-032015-controle-externo-nas-despesas-com-educacao/>); o relatório final do Grupo de trabalho especial ATRICON/IRB, constituído para realizar diagnósticos e monitoramentos, orientar auditorias e apresentar recomendações e resultados (disponível em https://portal.tce.rs.gov.br/pne/2016/relatorio_atricon_irb/files/assets/basic-html/page-7.html); dentre outras iniciativas; o sistema de monitoramento e expedição de alertas do Projeto TC EDUCA, concebido para o acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação em todas as esferas federativas.

Tribunal de Contas da União**ACÓRDÃO Nº 2018/2019 – TCU – Plenário**

1. Processo nº TC 033.286/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, autorizado por despacho proferido no TC 033.316/2018-0;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao **Ministério da Educação** que, em articulação com o **Ministério da Saúde** e o **Ministério da Cidadania**, bem como com os órgãos subnacionais respectivos, fomente ações e oriente os estados, o Distrito Federal e os municípios a também promovê-las, no sentido de facilitar a consulta médica e a obtenção de laudo clínico pelos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, a exemplo de mutirões e programas de visitação médica às escolas, de modo a ampliar o acesso e melhorar o atendimento educacional especializado;

9.2. recomendar ao **Ministério da Educação** que:

9.2.1. utilizando-se dos meios, instâncias e parceiros que julgar mais efetivos, expeça orientações às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação enfatizando a importância e a obrigatoriedade de que elas e suas escolas mantenham cadastro de todos os demandantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, inclusive daqueles que não foram matriculados, de preferência em meio digital, compartilhado entre a secretaria e suas escolas e passível de consulta por qualquer interessado, a fim de possibilitar o controle social do atendimento da demanda manifesta e o planejamento da expansão da oferta de vagas;

9.2.2. utilizando-se dos meios, instâncias e parceiros que julgar mais efetivos, expeça orientações às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação asseverando a necessidade de que elas e suas escolas efetivem a matrícula de todos os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação cujas famílias demandarem vaga em escolas da rede pública ou, ainda, denunciarem a recusa de atendimento em escolas públicas ou privadas por motivo de deficiência do aluno, sob pena de, comprovada a omissão da secretaria ou do governo local em providenciar a referida matrícula, incorrer a autoridade competente em crime de responsabilidade, nos termos do art. 5º, §4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

9.2.3. utilizando-se dos meios, instâncias e parceiros que julgar mais efetivos, expeça orientações às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação asseverando que, na destinação das vagas de educação infantil da rede pública, não há óbice ao estabelecimento de critérios que privilegiem o acesso das crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, devendo as secretarias, pelo contrário, estipular diretrizes nesse sentido, de preferência em normativo, em observância à Estratégia 1.11 do Plano Nacional de Educação e ao art. 8º da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), que determina que a pessoa com deficiência tem prioridade na efetivação de seu direito à educação;

9.2.4. institua como condição ou como critério de priorização para que o ente e/ou a escola seja beneficiado(a) por políticas federais de apoio à educação especial, a exemplo do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e de ações de formação continuada para o atendimento educacional especializado (AEE), que o ente e/ou a escola não exija de seus alunos a apresentação de laudo médico para a fruição de AEE;

9.2.5. adapte os sistemas utilizados no acompanhamento das ações de formação docente de modo a permitir o registro, pelos entes, e a aferição, pelo MEC, dos resultados físicos das ações apoiadas mediante o Plano de Ações Articuladas, especialmente o número de matriculados e de aprovados nas referidas ações de formação, estipulando nos normativos do PAR e/ou dos programas executados por meio dele a obrigatoriedade de prestação dessas informações, pelos entes, sob pena ou risco de reprovação das contas;

9.2.6. proceda à reformulação do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, de modo a permitir que os entes federados escolham eles próprios os equipamentos e materiais de que necessitam, sejam os equipamentos e materiais adquiridos mediante apoio financeiro da União ou com recursos dos respectivos entes, a exemplo do modelo de adesão a ata de registro de preços utilizado no Programa Caminho da Escola;

9.2.7. no que tange aos bens já doados, estabeleça rotina de monitoramento, por meio do cruzamento anual de dados entre a relação de escolas contempladas pelo Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e o Censo Escolar da Educação Básica mais atualizado, a fim de identificar casos inequívocos de não utilização dos equipamentos, a exemplo de escolas extintas, solicitando às respectivas redes que informem a situação de uso dos recursos e, se necessário, formalizem seu remanejamento;

9.2.8. no que tange a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (Decreto 8.752/2016), especificamente quanto: (I) às iniciativas de formação inicial e continuada em nível médio e superior para os trabalhadores da educação que atuem na rede pública e nas escolas comunitárias gratuitas da educação básica, em funções identificadas como da Categoria III dos profissionais da educação – técnicos administrativos em nível médio ou superior, habilitados em área pedagógica ou afim (art. 12, I, do Decreto 8.752/2016); e (II) à formação para a gestão das ações e dos programas educacionais e para o fortalecimento do controle social (art. 12, XII, do Decreto 8.752/2016):

I. inclua nos normativos específicos de cada programa, bem como no Plano Estratégico Nacional, as contrapartidas e os compromissos que devem ser assumidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, atendendo-se sobretudo em condicionar o apoio técnico e financeiro aos entes que se comprometam com a aprovação de legislação específica disciplinando a gestão democrática da educação pública local, conforme art. 11, §2º e §3º do Decreto 8.752/2016 c/c art. 9º da Lei 13.005/2014.

9.2.9. altere a Portaria MEC 387/2016 para condicionar o apoio técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no processo de adequação e/ou elaboração dos Planos de Carreira e Remuneração (PCR) à obrigatoriedade de:

I. constituição formal, por decreto ou portaria, de Comissão para elaboração ou adequação do Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública, composta por servidores efetivos, conforme Estratégia 18.8 do PNE;

II. assinatura de compromisso pelo prefeito/governador com cronograma para encaminhamento de projeto de lei sobre os Planos de Carreira dos Profissionais da Educação ao legislativo;

III. fornecimento de dados e informações necessárias ao processo de análise e diagnóstico do quadro do município e preenchimento dos questionários situacionais referentes à existência de medidas administrativas em curso para adequação do PCR vigente (sem comissão, com comissão constituída, diagnóstico concluído...) e referente ao estágio atual do PCR vigente (possui PCR e cumpre integralmente a Lei do PSN (Piso Salarial Nacional), Possui PCR não paga piso salarial e cumpre somente a hora atividade...);

IV. fornecimento de informações periódicas aos avaliadores educacionais sobre a evolução da situação do ente federativo quanto à implementação do plano de carreira, de forma a manter o Simec (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação) com dados atualizados;

9.3. Recomendar ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (Inep) que:

9.3.1. com fundamento no art. 4º c/c art.5º, §2º, da Lei 13.005/2014, adote as seguintes medidas administrativas para que as informações necessárias ao acompanhamento das Metas 18 e 19 sejam integralmente coletadas por meio de instrumentos de coleta censitários para todas as redes de ensino e escolas públicas, cuja periodicidade de aplicação seja condizente com o monitoramento do PNE, de forma a subsidiar as análises a serem elaboradas no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, biênio 2020-2022:

I. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta de dados que capte informações sobre os profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério atuantes nas escolas públicas, conforme Estratégia 18.5 do PNE, de modo a orientar as políticas públicas e possibilitar a criação de indicador para esses profissionais;

II. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta de dados para captar informações sobre a existência e adequação dos planos de carreira dos profissionais do magistério da educação básica (profissionais docentes e que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência);

III. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta de dados para captar, tempestivamente, informações sobre a gestão democrática intra (projeto político pedagógico, conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantil...) e extraescolar da educação básica pública (conselho municipal de educação, conselho de transporte escolar, de alimentação escolar e de acompanhamento dos recursos do Fundeb), de modo a orientar as políticas públicas e possibilitar a criação de indicadores que contemplem todas as vertentes da gestão democrática;

9.3.2. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta para captar informações sobre os profissionais do magistério da educação básica que estão desviados da docência, da direção escolar ou de funções de apoio pedagógico, por estarem exercendo outras funções fora de sala de aula ou cedidos a outras secretarias do governo/prefeitura;

9.3.3. elabore indicador sobre a estabilidade dos profissionais do magistério, docentes e que atuam diretamente no apoio pedagógico, que estão em exercício na sala de aula ou no exercício de cargo ou função de diretor escolar, de modo a verificar o percentual desses profissionais que possuem vínculo efetivo, conforme preceitos da Estratégia 18.1;

9.3.4. estude a viabilidade de aperfeiçoar o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e suas avaliações nacionais de larga escala, para que sejam captadas informações censitárias sobre a gestão democrática intraescolar, por meio de questionário contextual direcionado ao diretor escolar; sobre a organização e o funcionamento de instâncias extraescolares relacionadas à gestão democrática; e sobre a existência de planos de carreira e atendimento do piso para os profissionais do magistério da educação básica, por meio de questionário contextual direcionado ao dirigente/secretário de educação;

9.4. determinar ao **Ministério da Educação**, ao **Ministério da Saúde**, ao **Ministério da Cidadania**, ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (Inep) e ao **FNDE** que encaminhem ao TCU, no prazo de 180 dias, plano de ação para implementação das respectivas recomendações propostas nos subitens acima, bem como nos subitens 9.10 e 9.11 abaixo, indicando prazo e unidade técnica responsável pela implementação de cada recomendação considerada conveniente e oportuna, e justificativa para a não implementação de cada recomendação considerada inconveniente ou inoportuna, discriminando, quando possível, nas eventuais

justificativas, medida alternativa a ser adotada pelo(s) órgão(s) para mitigar ou eliminar o problema correspondente apontando no relatório de acompanhamento;

9.5. dar ciência ao **Ministério da Educação**, ao **Ministério da Saúde**, ao **Ministério da Cidadania** ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** e ao **FNDE** de que as justificativas para a não implementação das recomendações feitas nos subitens 9.1 a 9.3, 9.10 e 9.11 devem ser fundamentadas adequada e suficientemente, em termos técnicos e/ou jurídicos, sob possibilidade de, desconsiderada a justificativa pelo Tribunal, a recomendação ser convertida em determinação;

9.6. Determinar ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (Inep) que, no próximo Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, biênio 2018-2020, no corpo ou em nota explicativa, com fundamento no princípio da transparência e amparado pelo art. 5º, §2º, da Lei 13.005/2014, deixe claro nas análises das Metas 18 e 19:

9.6.1. a justificativa para o Inep restringir os indicadores apenas aos profissionais do magistério da educação básica, sendo que o conceito de profissionais da educação básica, presente na Meta 18, abrange outros profissionais da educação que não apenas os do magistério;

9.6.2. a justificativa para o Inep restringir os indicadores da Meta 19 apenas à forma de seleção dos diretores escolares, sendo que a gestão democrática abarca outros componentes da rede de ensino;

9.7. determinar ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, com base no art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.005/2014, que:

9.7.1. realize estudo com a finalidade de avaliar, por um lado, a possibilidade técnico-estatística de coletar, no Censo Demográfico, os dados necessários à aferição do acesso à educação básica pela população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme descrito na Meta 4 do Plano Nacional de Educação, e por outro, o impacto que tal coleta teria sobre os dispêndios do órgão, tanto em termos financeiros quanto de recursos humanos, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, os resultados do estudo, bem como manifestação devidamente fundamentada acerca da viabilidade de se coletar os referidos dados já no Censo Demográfico de 2020;

9.7.2. realize estudo com a finalidade de avaliar, por um lado, a possibilidade técnico-estatística de coletar, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, os dados necessários à aferição do acesso à educação básica pela população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme descrito na Meta 4 do Plano Nacional de Educação, e por outro, o impacto que tal coleta teria sobre os dispêndios do órgão, tanto em termos financeiros quanto de recursos humanos, encaminhando a este Tribunal, em 360 dias, contados do fim do prazo estipulado na determinação anterior, os resultados do estudo, bem como manifestação devidamente fundamentada acerca da viabilidade de se coletar os referidos dados já na Pnad de 2021;

9.8. determinar ao **Ministério da Educação** (MEC) que, no prazo de 180 dias, amparado pelo princípio da transparência:

9.8.1. promova a divulgação dos microdados referentes à situação atualizada dos planos de carreira e atendimento do piso nos estados e municípios, de forma a possibilitar a extração, pelo site do MEC referente aos Planos de Carreira (<http://planodecarreira.mec.gov.br/index.php>), das seguintes informações:

I. situação “Adequação”, “PCR”, “Adesão” e “Plano de Carreira”, que atualmente estão plotados no mapa do Brasil;

II. relação de todas as capacitações realizadas, especificando aquelas que contaram com o apoio técnico e/ou financeiro da extinta Sase/MEC, contendo a data do evento, a identificação do(s) técnico(s) da Rede PCR responsável(is) pela formação (CPF e nome), o município polo em que ocorreu a atividade, os municípios capacitados, entre outras informações relevantes ao controle social da política;

9.8.2. aprimore a regulamentação normativa da Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração (Portaria MEC 387/2016), empenhando-se em definir clara e formalmente os conceitos relacionados à ação, os beneficiários, os objetivos, as atribuições de cada parte, as condições necessárias ao recebimento de bolsa de Auxílio de Avaliação Educacional (AAE), a organização dos polos nos estados e municípios, os critérios de elegibilidade para participar da Rede PCR, as contrapartidas e compromissos a serem assumidos pelos estados e municípios, a forma de prestação de contas das formações realizadas e das bolsas recebidas e os sistemas de informação envolvidos, em observância às boas práticas internacionais do componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU;

9.9. determinar ao **MEC** que, ao elaborar o Planejamento Estratégico Nacional da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, inclua as iniciativas relacionadas a:

9.9.1. formação inicial e continuada em nível médio e superior dos trabalhadores da educação que atuam na rede pública e nas escolas comunitárias gratuitas da educação básica, em funções identificadas como da Categoria III dos profissionais da educação, conforme art. 12, I, do Decreto 8.752/2016;

9.9.2. formação para a gestão das ações e dos programas educacionais e para o fortalecimento do controle social, conforme dispõe o art. 12, XII, do Decreto 8.752/2016.

9.10. recomendar ao **Ministério da Educação** que priorize, entre as políticas de apoio à educação especial, as ações de formação docente, presenciais e sobretudo a distância, para a educação especial e o atendimento educacional especializado, envidando esforços para consolidar, num único sistema/instrumento, as informações disponíveis nos diversos órgãos e entidades federais responsáveis por executar políticas de formação docente ou produzir estatísticas educacionais, de modo a assegurar que as ações de formação se dirijam aos entes com maior déficit de profissionais capacitados/ especializados;

9.11. recomendar ao **MEC e ao FNDE** que no planejamento das ações de formação inicial e continuada dos Profissionais da Educação Básica, regulamentada pelo Decreto 8.752/2016:

9.11.1. se atenham às demandas registradas no diagnóstico do Plano de Ações Articuladas, à capacidade financeira e técnica do ente federado, ao Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e aos registros dos Censos Educacionais da Educação Básica e Superior, de forma a identificar, com base nos planejamentos estratégicos nacional, estaduais e municipais, e suprir, em regime de colaboração, a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação continuada dos profissionais da educação básica, assegurando a oferta em quantidade e nas localidades estritamente necessárias, conforme o art. 10 do Decreto 8.752/2016, art. 8º, §2º, §5º c/c art. 10 do Decreto 6.094/2007;

9.12. considerar cumprida a determinação feita no item 9.3. do Acórdão 2353/2018-TCU-Plenário;

9.13. considerar **em implementação** a recomendação feita no item 9.3.2. do Acórdão 2353/2018-TCU-Plenário, devendo o encaminhamento ser monitorado novamente quando da publicação, pelo Inep, do próximo relatório de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, prevista para 2020;

9.14. **encaminhar** ao Ministério da Educação lista das escolas que afirmaram, em pesquisa eletrônica, não ter recebido equipamentos do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, embora constem da relação de estabelecimentos atendidos pelo Programa disponibilizada pelo órgão (peça 73), a fim de que o Ministério adote as providências que julgar necessárias, a exemplo da solicitação de esclarecimentos às respectivas redes; e

9.15. **encaminhar** cópia da presente deliberação e do relatório de acompanhamento aos seguintes órgãos: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; Ministério da Economia; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

10. Ata nº 33/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/8/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2018-33/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Instruções aos autores

A revista *Controle Externo* recebe de autores artigos, ensaios e resenhas. As seções jurisprudência, pareceres e decisões são editadas exclusivamente pela equipe editorial. Alguns trabalhos presentes nas edições podem ser resultado de convites encaminhados a especialistas, em função de sua notória competência e excelência acadêmica na área. Neste caso, os trabalhos tramitam pelos procedimentos de avaliação e edição, sob responsabilidade dos editores.

Podem submeter textos à avaliação da *Controle Externo – Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás* doutores, doutorandos, mestres, mestrandos e especialistas. A contribuição deve ser original e inédita, e não pode estar sendo avaliada para publicação por outra revista.

São admitidas versões modificadas de artigos que já tenham sido publicados em anais de congressos científicos ou outros eventos. Nesses casos, os textos devem trazer uma nota de rodapé inicial com informações contendo o nome do evento, cidade e ano de sua realização.

Os artigos devem apresentar: a) caráter opinativo/reflexivo; b) discussões e resultados oriundos de pesquisa teórica ou empírica; c) revisão bibliográfica – desde que se vincule ao estado da arte que constitua efetivamente uma contribuição original ao campo de estudos sobre Controle Externo. Devem ter o mínimo de 30 mil e o máximo de 50 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. Título e resumo devem ter versão em inglês incluída no texto. A extensão das referências dos trabalhos não deve ser superior a duas páginas, com exceção para os casos em que leis, normas, portarias, decretos e jurisprudência sejam utilizados como corpus de análise e estes constem na lista de referências. Necessariamente devem ser enviados sem indicação de autoria ou qualquer referência à instituição de ensino de vinculação ou local de trabalho.

As resenhas devem ser de obras publicadas, reeditadas, no presente ano ou no ano anterior à publicação da edição em andamento. A revista aceita resenhas de obras clássicas nas áreas de conhecimento integrantes do escopo da publicação. Resenhas não devem conter resumo e palavras-chave. Após o título da resenha (que também deve ser traduzido para inglês, e ser diferente do título da obra resenhada), deverá constar referência completa do livro, tese ou dissertação (SOBRENOME, Nome do autor. Título. Cidade: Editora, ano. número de páginas). As resenhas devem ter entre três e cinco páginas.

Os ensaios de caráter crítico sobre uma questão ou tema que apresente posicionamento e reflexões do autor podem ter até 30 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. Título e resumo devem ter versão em inglês incluída no texto. É essencial que o texto seja construído a partir de questionamentos, críticas, experimentações e ponderações do autor sobre o tema.

A submissão deve ser realizada diretamente pelo autor no site da Revista, após o preenchimento do cadastro. Para mais informações acesse a seção Sobre da Revista. <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/information/authors>

Se o texto foi produzido por mais de um autor, o responsável pela submissão deverá cadastrar os demais membros no campo solicitado pelo sistema da revista.

Artigos e ensaios devem ser apresentados (formatados) de acordo com as normas da ABNT (NBR 10520 e NBR 6023/2002 e 2018) e conforme o *template* disponível no *site* da revista, em <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context>. Imagens ou ilustrações devem vir em resolução mínima de 300 dpi para garantir a qualidade na reprodução impressa.

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa em papel Offset 90g (miolo) e Supremo 250g (capa) pela Laser Plus Gráfica, em Belo Horizonte/MG.