

Simetria

Ano VI - Nº 8 - 2021

Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**Nova Lei de
Licitações e Contratos
Administrativos**

Designação de agentes públicos
pela lei nº 14.133/2021

Governança, Controle Interno
e Gerenciamento de Riscos

Política Pública e programa:
desfazendo confusões



ISO 9001

Presidente	João Antonio da Silva Filho
Vice-presidente	Eduardo Tuma
Conselheiro-corregedor	Roberto Braguim
Conselheiro	Maurício Faria
Conselheiro	Domingos Dissei

Expediente

Conselheiro–dirigente

Eduardo Tuma

Diretor–presidente

Maurício Piragino

Chefe de Gabinete

Marcos Barreto

Conselho Editorial

João Antonio da Silva Filho,
Eduardo Tuma, Newton de Lucca,
João Henrique Storópoli, Maurício Piragino,
Angélica Fernandes, Moacir Marques
da Silva, Florestan Fernandes Jr.

Equipe Editorial

Adriana Manolio, Djair Galvão Freire, Nelson
G. Nascimento, Gilson Piqueras Garcia,
Rosane Segantin Keppke

Projeto Gráfico, Produção e Editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

Impressão

Associação Educacional Nove de Julho

ISSN

2526-9887 (on-line)
2526-4486 (impresa)

Submissão de Artigos e Edições Anteriores

<https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/index>

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas

Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Av. Prof. Ascendino Reis, 1130
Vila Clementino — CEP: 04027-000
São Paulo — SP
Tel.: 11 5080-1387
escoladecontas@tcm.sp.gov.br

Sumário

Simetria é uma publicação organizada pela Escola de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que veicula artigos nas áreas de controle externo, controle social, políticas públicas, direito constitucional e administrativo, administração pública, contabilidade e finanças públicas, auditoria do setor público e obras públicas. A missão desse informativo é aprimorar a administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.

- 2 Carta ao(à) leitor(a)
- 4 Pareceristas desta edição

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

- 7 Termo de referência, estudo técnico preliminar, anteprojeto e projeto básico: um *checklist* do conteúdo obrigatório e qual peça processual usar nas licitações e contratações públicas
Alessandra Mara Cornazzani Sales
- 28 Considerações sobre a designação de agentes públicos para funções previstas na lei nº 14.133/2021
Maira Coutinho Ferreira Giroto
- 40 A governança, o controle interno de gestão e o gerenciamento de riscos na administração pública diante da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Daniel Falcão, Kelvin Peroli

Artigos e Ensaios

- 53 Auditoria operacional na área da educação sob a ótica da eficiência
Luiz Gilberto Monclaro Mury
- 64 Administração pública dialógica e tribunais de contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo
Rosano Pierre Maieto
- 75 Controle interno no setor público como instrumento de controle de gestão: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Pará
Maria Carolina Ferreira Rameiro
- 88 Ferramentas de controle social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Jeferson Castro de Almeida, Luciane Tessari Buk Fernandes Deus, Antônia Conceição dos Santos
- 103 Uma experiência de estágio supervisionado do curso de Pedagogia durante a pandemia de Covid-19
Andreia de Bem Machado, Vera Regina Lúcio, Jair Joaquim Pereira, Jussara Carmisini de Lima Ferreira, Horácio Dutra Mello
- 115 Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário
Rosane Segantin Keppke, Egle dos Santos Monteiro, Gisela Coelho Nascimento
- 132 Política pública e programa governamental: desfazendo as confusões
Antonio Lassance
- 140 What Is a Policy, and What Is a Government Program? A Simple Question with No Clear Answer, until Now
Antonio Lassance

Carta ao(à) leitor(a)

Cara leitora, caro leitor,

A oitava edição de **Simetria**, revista do TCMSP, tem seu Caderno Especial dedicado a um tema extremamente importante para a administração pública: a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Quem vivenciou de alguma maneira a lei nº 8.666/1993, a Lei de Licitações, sabe da sua importância como referência na implementação das ações públicas. A lei federal nº 14.133/2021 é o novo marco regulatório que substitui aquela de 1993, bem como a Lei do Pregão, lei nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), lei nº 12.462/2011, com a justificativa de aprimorar o papel da gestão pública no século XXI, no Brasil. E ela guarda uma especificidade que é atribuir explicitamente às escolas vinculadas aos tribunais de contas, o papel de promover a qualificação de jurisdicionados e servidores, de conhecer melhor o seu alcance, como descreve no art. 173. Nós temos feito isso desde 2020, numa sequência de *Tardes do conhecimento*¹, sempre abordando um tema relativo à nova lei. Para apresentar e discutir esse novo cenário da vida pública brasileira contribuem os três artigos: “A governança, o controle interno de gestão e o gerenciamento de riscos na administração pública diante da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”; “Considerações sobre a designação de agentes públicos para funções previstas na lei nº14133/2021”; “Termo de referência, estudo técnico preliminar, anteprojeto e projeto básico: um *checklist* do conteúdo obrigatório e qual peça processual usar nas licitações e contratações públicas”.

Na coluna do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, tema do Caderno Especial da edição anterior, temos o artigo “Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário”. Considerando a necessidade de qualificar o trabalho no TCMSP, trazemos contribuições que abordam as diversas formas de controle da administração pública: “Ferramentas de controle social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo” – de autoria de alunos de pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (EGC); “Controle interno no setor público como instrumento de controle de gestão: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Pará”; “Administração pública dialógica e tribunais de contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo”; “Auditoria operacional na área da educação sob a ótica da eficiência” – análise desenvolvida no âmbito do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul; e um estudo de caso sobre educação no contexto de isolamento social – “Uma experiência de estágio supervisionado do curso de Pedagogia durante a pandemia de Covid-19”.

Concluindo a edição, o artigo em língua estrangeira vem de um pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Antônio Lassance, e, a partir de uma pesquisa com 350 servidores federais realizada ao longo de cinco anos, debate a diferença entre política pública e programa de governo, pensando num método de distingui-los.

Boa leitura!

Xixo/Maurício Piragino

Diretor-presidente da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

1 Série de discussões transmitidas ao vivo e depois disponibilizadas no canal do YouTube (/escoladecontastcm).

**Pareceristas da
revista *Simetria*
8^a edição, 2021**

André Galindo da Costa

Doutor em Integração da América-Latina pela Universidade de São Paulo

Alessandra Mara Cornazzani Sales

Mestra em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie

Christianne de Carvalho Stroppa

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Fredy Henrique Miller

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Helen Cristina Steffen

Mestra em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo

Marian Bellamy

Mestra em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo

Mariana Uyeda Ogawa

Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Suelem Lima Benicio

Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC

Valdir Godoi Buqui Netto

Mestre em Humanidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

T

ermo de referência, estudo técnico preliminar, anteprojeto e projeto básico: um *checklist* do conteúdo obrigatório e qual peça processual usar nas licitações e contratações públicas

Reference Term, Preliminary Technical Study, Preliminary Draft and Basic Project: A Checklist of the Mandatory Content and Which Procedural Document to Use in Public Bidding and Contracting

Alessandra Mara Cornazzani Sales

Pós-graduada em Avaliação dos Negócios Governamentais pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Mestra em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Doutoranda em Administração, Fazenda e Justiça no Estado Social pela Universidade de Salamanca, na Espanha. Membro da Comissão de Infraestrutura do Ibradim. Advogada e assessora na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

Resumo: O novo marco regulatório das licitações e contratações públicas, lei federal nº 14.133/2021, reforçou o cuidado que a administração pública deve ter ao planejar uma compra pública, seja ela uma aquisição de determinado bem, uma prestação de serviços ou uma execução de obras. Reafirmou ser este, por vezes em conjunto com o estudo técnico preliminar, o alicerce seguro para o correto descritivo qualitativo e quantitativo do objeto pretendido. Daí a razão para também oferecer um rol mínimo de indicadores a serem seguidos, especialmente, em qualquer termo de referência, anteprojeto e projeto básico. Tamanho detalhamento, contudo, vem suscitando dúvidas acerca de qual peça processual é a adequada para o caso em concreto. Assim, o presente artigo assume estas duas vertentes: esclarecer a funcionalidade de cada peça descritiva do objeto e servir de instrumento de verificação deste conteúdo.

Palavras-chave: Licitações e contratos Termo de referência. Anteprojeto. Projeto básico. *Checklist*.

Abstract: The new regulatory framework for public bidding and contracting, Federal law no. 14.133/2021, reinforced the caution that the public administration should exercise when planning a public procurement, be it meant for goods, services or works. It has been asserted that, sometimes along with the preliminary technical study, this is the secure basis for the proper qualitative and quantitative description of the intended object. Hence the reason for also offering a minimum list of parameters to be followed, especially those regarding reference terms, preliminary drafts and basic projects. These specificities, however, have raised doubts about which procedural document is appropriate for the case approached. Thus, this article assumes these two aspects: to clarify the functionality of each description of the object and to serve as an instrument for verifying this content.

Keywords: Bids and contracts. Reference term. Preliminary draft. Basic project. *Checklist*.

1 Introdução

O termo de referência, o anteprojeto e o projeto básico são peças que dão vida ao edital de licitação e/ou ao instrumento de contratação, justamente porque informam o objeto de que a administração precisa – seja uma aquisição de produto ou equipamento, a prestação de serviços ou a execução de obras –, para que determinada demanda social seja atendida. Materializam todas as perspectivas discutidas no planejamento público e examinadas, quando o caso, em estudos técnicos preliminares, viabilizando a efetivação da política pública prospectada nos programas de governo.

A estrutura para a formatação dessas peças de apoio é sempre a mesma: o que se quer,

justificado no porquê de se querer; qual é a demanda e quem são seus beneficiários; qual é a qualidade e a quantidade necessária; onde, quando e como será implementado; qual o custo, respeitados os limites orçamentários disponíveis, e por quem, tecnicamente apto, será realizado o objeto.

Sintetiza, na essência, a aplicabilidade extensiva da ferramenta de gerenciamento em projetos 5W (*what*, o que; *why*, por que; *who*, quem; *where*, onde; *when*, quando) e 2H (*how*, como; *how much*, quanto [custa]), tão essencial a qualquer tipo de planejamento, justamente por configurar o caminho certo para a busca da eficiência e da eficácia para a solução do problema.

O novo marco regulatório das licitações e contratações públicas, lei federal nº 14.133/2021, trouxe um rol dos principais elementos de qualquer termo de referência, projeto básico, anteprojeto e seus estudos técnicos preliminares de base. Não é a primeira norma a tratar desse assunto. A própria lei federal nº 8.666/1993, já previa indicadores da mesma natureza, embora espalhados ao longo de seu texto. Destaque também merecem vários outros regulamentos próprios, como é o caso do decreto federal nº 10.024/2019, as Orientações Técnicas OT-IBR 01 e 06/2016 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop) e a instrução normativa nº 02/2021 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Agora, a questão que não quer calar é: por que existem tantos normativos dizendo qual é o conteúdo das peças que descrevem o objeto de uma licitação e contratação pública?

A resposta está na formatação inadequada, incompleta, desses documentos. A jurisprudência não nega tal fato. Inúmeras são as inconsistências vislumbradas no exame das licitações e contratações públicas por nossos tribunais¹, relativas ao descritivo e ao dimensionamento do objeto, deficiências qualitativas e quantitativas, falhas no orçamento estimado, falta de planejamento etc.

Em sala de aula, nos cursos de extensão e de capacitação técnica ministrados na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, vários questionamentos são firmados sobre qual o instrumento correto para a descrição de objetos da categoria serviços, se termo de referência, projeto básico ou anteprojeto.

Assim, com o objetivo de aprimorar o conhecimento e, especialmente, o exercício da atividade hodierna em licitações e contratações públicas, este trabalho oferecerá os conceitos legais necessários à compreensão da peça adequada à descrição do objeto, além do comparativo contudista de cada uma dessas peças processuais, na expectativa de que sirva como um *checklist*, item de verificação, facilitando o desempenho de sua função pública, no que tange à preparação do termo de referência, do projeto básico, do anteprojeto e dos respectivos estudos técnicos preliminares adequados ao caso em concreto.

2 Termo de referência, projeto básico e anteprojeto: conceitos

Primeiramente, é importante dizer que estas peças processuais têm a função de descrever o objeto almejado pela administração pública.

O termo de referência e o projeto básico devem informar, com clareza, as condições técnicas, as formas e os métodos de cumprimento da obrigação pelo particular interessado, as obrigações das partes envolvidas, os custos estimados, o prazo de entrega ou de execução e as sanções a serem aplicadas em hipóteses de inadimplemento contratual.

Como bem destacado por Santana (2020, p. 40), o termo de referência “é o documento mediante o qual a administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gasto público”.

O anteprojeto, por outro lado, tem função bastante particularizada: constitui a peça que norteia o particular vencedor da licitação a formatar o projeto básico propriamente dito, nas obras e serviços de engenharia que forem preordenados à execução sob o regime de contratação integrada², trazendo, em verdade, linhas mestras, com essencialmente descritivos gerais, dimensões e impactos sociais do objeto.

Segundo a lei federal nº 14.133/2020, que aliás reproduziu as diretrizes contidas na legislação que criou o modo de execução da contratação integrada³, o anteprojeto é a “peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico”⁴, que, minimamente, deve conter:

- a. demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b. condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c. prazo de entrega;
- d. estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e. parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f. proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g. projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h. levantamento topográfico e cadastral;
- i. pareceres de sondagem [de solo (investigação geotécnica)⁵];
- j. memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de

forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

Acompanhando a mesma dicção legal é como dispõe o art. 3º da Instrução Normativa TCMSP nº 02/2021, aplicável a todas as licitações e contratações de obras e serviços de engenharia, independentemente da lei de fundamento que dará suporte a esta licitação e contratação, vale dizer, se será a lei federal nº 8.666/1993, a lei federal nº 12.462/2011 ou a lei federal nº 14.133/2021.

No que tange ao projeto básico em si, a legislação pátria, de forma uníssona, caracterizou-o como:

o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução⁶.

3 Termo de referência e projeto básico: quem deve usar e quando

Muito interessante a dúvida que permeia sobre qual é a peça processual adequada à descrição do objeto de uma licitação e/ou contratação pública: o termo de referência ou o projeto básico?

Tal fato não diz respeito à especificação técnica de produtos e equipamentos propriamente ditos, ou seja, de bens móveis que, consoante definição do Código Civil, são aqueles “suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social”⁷, afinal para estes o termo de referência é o instrumento competente. O problema está em se é ele,

termo de referência, ou o projeto básico, que deve informar e, portanto, especificar tecnicamente os serviços em geral.

É que para esses serviços em geral, tal como para os serviços de engenharia e obras, a lei federal nº 8.666/1993 prevê a formatação do projeto básico, informando expressamente que “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”⁸.

Além disso, determina que a execução das obras e dos serviços devem respeitar o projeto básico, o modo de execução e o projeto executivo, ainda que este seja desenvolvido concomitantemente à execução do objeto⁹.

De outro lado, será que para todo e qualquer serviço há realmente a necessidade de realização futura de projeto executivo, exigindo-se a formatação do seu descritivo por um projeto básico e não por um termo de referência?

Embora a lei federal nº 8.666/1993 seja silente quanto a isso, na prática, o uso do termo de referência para serviços em geral – ainda que por nomes alternativos, como o “anexo I” do edital da licitação, ou ainda o anexo “especificações técnicas”, “memorial descritivo do objeto” ou, simplesmente, “descritivo do objeto” –, acabou se convencionando como o documento adequado, aceito inclusive pela própria jurisprudência pátria. Basta analisar as inúmeras decisões firmadas em casos concretos de serviços de conserto, instalação, montagem, operação, transporte, locação de bens, publicidade etc.

O decreto federal nº 3.555/2000, que regulamenta a modalidade pregão no modo presencial e em âmbito da administração pública federal, conferiu amparo legal a esse hábito administrativo, consolidando o termo de referência como a peça capaz de trazer as especificações precisas, suficientes e claras do bem ou serviço classificados como de natureza comum¹⁰, ou seja, de bens e serviços providos de padrões de

desempenho e de qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado¹¹, e em condições de atendimento por vários interessados em potencial.

O decreto federal nº 10.024/2019, que disciplina a modalidade pregão no modo eletrônico, e deve ser observado, a uma, por órgãos, autarquias, fundações e fundos especiais da administração pública federal; a duas, pelos entes federativos que utilizarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, e sobre as quais inexista disposição legal ou regulamentação específica em sentido contrário; e, a três, por aqueles que passem a usufruir do sistema de compras do governo federal¹². Vai além: traz um rol das medidas administrativas que devem estar contidas no termo de referência.

É também o primeiro regulamento que vincula a existência do termo de referência com a existência de estudos técnicos preliminares, atribuindo-lhe dever de lealdade ao teor dos estudos proferidos e caracterização do interesse público envolvido e da melhor solução para o problema¹³.

O novo marco regulatório das licitações e contratações públicas, a lei federal nº 14.133/2021, acompanhou essas inovações legislativas, informando, no que tange ao estudo técnico preliminar elaborado para as contratações de obras e serviços comuns de engenharia, que, “se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos”.

Assim, em síntese, o termo de referência tem seu uso direcionado:

1. aos produtos e equipamentos em geral;
2. aos serviços comuns, inclusive de engenharia, para os quais não haja qualquer recomendação, feita em

especial por estudo técnico preliminar, do detalhamento do objeto em projeto básico;

3. às obras e serviços comuns de engenharia para as quais haja a dispensa da elaboração de projetos pelo estudo técnico preliminar, porque demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade, e para as quais tenha optado a área técnica contratante por não usar o projeto básico.

Enquanto o projeto básico, por sua vez, tem seu uso reservado:

1. às obras de qualquer natureza;
2. aos serviços especiais, inclusive de engenharia que, conforme conceituação da lei federal nº 14.133/2021, seriam aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos como serviços comuns, ou seja, como serviços providos de padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, previamente justificados pela administração Pública¹⁴;
3. aos serviços comuns, inclusive de engenharia, para os quais haja recomendação, feita em especial por estudo técnico preliminar, do detalhamento do objeto em projeto básico propriamente dito e não em termo de referência;
4. às obras e aos serviços comuns de engenharia para os quais haja a dispensa da elaboração de projetos pelo estudo técnico preliminar, porque demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade,

e para os quais tenha optado a área técnica contratante por não usar o termo de referência.

4 Estudo técnico preliminar

Por último, antes mesmo de oferecer o quadro comparativo entre o termo de referência e o projeto básico, a integração destas peças descritivas do objeto pedem leitura conjunta com o estudo técnico preliminar. Trata-se do “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação”, que “dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”¹⁵. De fato, é elemento de base que já estava consagrado na definição do projeto básico da lei federal nº 8.666/1993, sem qualquer ressalva¹⁶.

Para a lei federal nº 14.133/2021, o estudo técnico preliminar, conhecido pela sigla ETP, é o que caracteriza “o interesse público envolvido e a sua melhor solução”¹⁷, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para aquisição e locação de bens, deverão ser considerados os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Uma única ressalva que pela oportunidade convém firmar é que a expressão “melhor solução” aplicada à caracterização do interesse público envolvido, vale dizer, à execução do objeto propriamente dito, tem trazido entendimentos no sentido de que somente estará configurada a realização do estudo técnico preliminar se o objeto, no caso concreto, exigir investigação das várias metodologias tecnológicas e inovadoras disponíveis no mercado, haja vista a incidência de várias soluções diferenciadas.

Isso significa que excluídos estariam objetos mais simples como as aquisições de materiais de escritório e afins.

Com todo o respeito, ainda que não

perdure qualquer dúvida acerca da importância do estudo técnico preliminar aos objetos providos de diferentes soluções tecnológicas e inovadoras no mercado, o princípio da sustentabilidade não anula o dever da administração pública de sempre investigar a solução mais adequada às aquisições também mais simples.

Em rápida busca aos fornecimentos realizados nos sistemas eletrônicos de compras, percebe-se que pouco se tem adotado o fluxo de contratação de produtos sustentáveis em comparação às aquisições de produtos comuns da mesma natureza.

Pesquisa em base de pós-graduação examinou o comportamento das aquisições de quatro materiais de escritório – borracha, cola, corretivo e lápis – junto à plataforma eletrônica de negociação de preços da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) do governo do estado de São Paulo. Diagnosticaram que longe está de configurar desvantajosa a aquisição dos produtos e equipamentos reciclados. *In verbis*:

Embora muitas vezes se questione o valor do item sustentável, e até mesmo a sua interferência no princípio da concorrência, os dados apresentados demonstraram que o item sustentável muitas vezes tem valor igual ou inferior ao item “comum”, e que as empresas que fornecem o item “comum” são as mesmas que fornecem o item sustentável. (GONÇALVES, 2021, p.52)

Com o olhar além do aspecto ambiental, voltando-se também para as dimensões econômica, social e cultural, Santana (2020, p. 197 e ss.) lamenta – por estar efetivamente cumprido o princípio do desenvolvimento sustentável nas aquisições, serviços e obras – a ausência de sua real aplicabilidade pela administração pública na maioria dos termos de referência.

Alega-se como um dos motivos dessa omissão o preço dos produtos com padrões de

sustentabilidade, que costumam ser mais caros em até 30% em relação aos produtos padrão. Trata-se de pensamento equivocado, que vai na contramão da história, já que o incentivo a contratações de produtos com padrões de sustentabilidade acaba reduzindo o valor de mercado do produto em função da economia de escala (aumento na capacidade de produção leva à diminuição do custo do produto).¹⁸

Ademais, a lei federal nº 14.133/2021 é o único marco legal que oferece um rol de indicadores técnicos para o estudo técnico preliminar, com destaque especial para a obrigatoriedade de verificação de no mínimo cinco indicadores básicos: (i) descrição da necessidade da contratação; (ii) estimativa das quantidades da contratação; (iii) estimativa do valor da contratação; (iv) justificativa para o parcelamento ou não da contratação; e (v) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação ao atendimento da necessidade a que se destina.

Veja-se que são indicadores básicos, oriundos, aliás, da ferramenta 5W e 2H, que devem estar presentes em qualquer planejamento, mais ainda no planejamento público, e consequentemente em todas as peças que descrevem o objeto.

O estudo técnico preliminar, portanto, far-se-á sempre presente em qualquer objeto de contratação, por mais simples que ele seja. Afinal, ainda que por amor ao debate não seja possível encontrar soluções no mercado a serem investigadas, o dever de previsão do quantitativo, o custo, a justificativa e a quem se destina, as regras de observância obrigatória, certamente consolidam a razão da sua existência.

5 Quadro comparativo dos elementos que devem integrar o termo de referência, o estudo

técnico preliminar e o projeto básico

Para este comparativo, o que se buscou foi respeitar a letra literal das leis e regulamentos pertinentes.

Optou-se por eliminar a menção entre aspas, tão somente para não causar poluição visual, e firmar pequenos ajustes de redação, apenas para uniformizar a apresentação dos textos, iniciando-se as frases preferencialmente com os verbos do próprio texto normativo, porém na forma nominal infinitiva impessoal, caso não esteja desta forma a redação legal original.

Observe que todos os normativos tratam do mesmo tema, com a mesma entonação e valoração, ainda que por escritas levemente diferenciadas. Mesmo assim, ainda que repetitivas, preservados foram os seus conteúdos, justamente para orientar o leitor-aplicador sobre a real exigência textual da norma que estiver utilizando como fundamento da licitação e contratação em desenvolvimento.

As informações constantes da rubrica “Nota” correspondem aos lembretes particularizados que a própria autora deste artigo oferece e não, especificamente, à redação literal de algum normativo. Os campos em branco indicam ausência de expressão legal ou regulamentar, não significando que se deve desconsiderar as orientações firmadas nas demais peças em comparação, ainda que a título de simples analogia, haja vista o contexto abordado e sua plena pertinência nas licitações e contratações de qualquer objeto.

Feitas estas considerações iniciais, eis então a previsão normativa e o comparativo do conteúdo do termo de referência e do projeto básico com as prescrições do estudo técnico preliminar correspondente.

TERMO DE REFERÊNCIA	ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO
Particularidades		
<p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: em obras e serviços comuns de engenharia: ser sempre aprovado por autoridade competente.</p>		<p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: As licitações ou contratações de obras e de serviços especiais de engenharia e as contratações semi-integradas (regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”, conforme art. 6º, inciso XXXIII, da lei federal nº 14.133/2021), deverão ser instruídas com projeto básico aprovado por autoridade competente.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Os autores de projeto básico, sejam eles contratados ou pertencentes ao quadro técnico do órgão contratante, deverão providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), conforme o caso, regulamentados através de resoluções específicas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo (CAU).</p>

Planejamento/Justificativa		
<p>Lei nº 14.133/2021: Fundamentar a contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas.</p> <p>Definir o objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Fundamentar a contratação, com base na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, ao extrato das partes que não contiverem informações sigilosas.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021:</p> <p>(1) (conteúdo obrigatório) Descrever a necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (2) Demonstrar a previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da administração; (3) (conteúdo obrigatório): Firmar posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação ao atendimento da necessidade a que se destina.</p>	<p>Lei nº 8.666/1993: (1) Ser possível licitar obras e serviços somente quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.</p>

Recursos orçamentários		
<p>Lei nº 14.133/2021: Realizar a adequação orçamentária, devendo considerar a expectativa de consumo anual, com observação do seguinte: (1) condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; (2) processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente; (3) determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; (4) condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; (5) atendimento aos princípios da (5i) padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; (5ii) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (5iii) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.</p> <p>Decreto nº 10.024/2019: Realizar o embasamento para a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Realizar a adequação orçamentária.</p>		<p>Lei nº 8.666/1993: (1) Prever recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (2) estarem as obras e serviços contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual.</p>

Alternativas técnicas e econômicas

	<p>Lei nº 14.133/2021: Realizar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Assegurar viabilidade técnica, com definição dos métodos e do prazo de execução; (2) Realizar levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; (3) Oferecer as informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: Apresentar o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza.</p> <p>Instrução normativa TCMS/SP nº 2/2021: (1) Realizar levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;</p> <p>Apresentar informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.</p>
--	---	---

Sustentabilidade		
<p>Nota: Observar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Descrever os possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.</p> <p>Nota: Observar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Assegurar adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.</p> <p>Nota: Observar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.</p>

Descritivo/Metodologia		
<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Especificar o produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (2) Atender ao princípio da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho, seguindo a definição do planejamento; (3) Especificar a garantia exigida e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: Dar atenção obrigatória, para as compras, sempre que possível, (i) à especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; (ii) ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.</p> <p>Decreto nº 10.024/2019: Definir o objeto contratual e os métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção para (i) a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, assim como para a (ii) a descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Descrever a solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; (2) Ser possível exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada a distância compatível com suas necessidades.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Apresentar soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Apresentar soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos.</p>

Indicadores quantitativos		
<p>Lei nº 14.133/2021: Determinar unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo, conforme aferição no momento do planejamento.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: (1) Definir, para as compras, as unidades e as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e da utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa; (2) Atender ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, seguindo a orientação do planejamento; (3) Dar atenção obrigatória, para as compras e sempre que possível, ao seu processamento através de sistema de registro de preços e subdivisão em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; (4) Dividir as obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (1) (conteúdo obrigatório) Estimar as quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; (2) Possibilitar o uso de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Identificar os tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como as suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para sua execução.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: (1) Prever a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços com previsão de quantidades, os quais deverão corresponder às previsões reais em face da demanda pública; (2) dividir as obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.</p> <p>Normativa TCMSP nº 02/2021: Identificar dos tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.</p>

Entrega do objeto	
<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Indicar os locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; (2) Indicar as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material, na forma estabelecida quando do planejamento.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: Dar atenção obrigatória às condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.</p> <p>Decreto nº 10.024/2019: Realizar o cronograma físico-financeiro, se necessário.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção aos critérios de medição e de pagamento.</p> <p>Nota: (1) Atentar às regras do sistema de registro de preços, quando o caso, segundo definição das regras constantes do Planejamento e Estudo Técnico Preliminar; (2) Para entregas parceladas, disponibilizar o cronograma físico/financeiro correspondente, notadamente se o fornecimento/serviços decorrer de Ata de Registro de Preços.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (conteúdo obrigatório) Justificar o parcelamento ou não da contratação.</p>

Custo/Orçamento		
<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Estimar o valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; (2) Indicar as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, como aferido no planejamento.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: Dar atenção obrigatória às compras, sempre que possível, para as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado e balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública.</p> <p>Decreto nº 10.024/2019: Apresentar o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Atentar para as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (conteúdo obrigatório) Estimar o valor da contratação, acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Realizar a avaliação do custo da obra; (2) Realizar o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução (i) da empreitada por preço unitário; (ii) da empreitada por preço global, (iii) da empreitada integral, (iv) da contratação por tarefa e (v) do fornecimento e prestação de serviço associado. Atenção: foram excluídas a contratação integrada e a contratação semi-integrada, sobre as quais, pela lei, restou determinado: os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.</p> <p>Lei nº 8.666/1993: Existir na licitação de obras e serviços orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Realizar orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.</p>

Qualificação operacional/profissional		
<p>Lei nº 14.133/2021: Definir forma e critérios de seleção do fornecedor.</p> <p>Decreto nº 10.024/2019: Exigir a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção à forma e aos critérios de seleção do fornecedor.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Demonstrar a ponderação da qualidade técnica das propostas, estabelecendo os critérios a serem adotados em julgamento técnica e preço, especialmente a (i) serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; (ii) serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito; (iii) bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação; (iv) obras e serviços especiais de engenharia; (v) objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: Definir se haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Permitir, na contratação semi-integrada, que o projeto básico seja alterado mediante prévia autorização da administração, desde que não altere o objeto da contratação.</p>

Gestão contratual		
<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Elaborar modelo de gestão do contrato, que descreva como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; (2) Definir os requisitos da contratação, com definição dos critérios de medição e de pagamento; (3) Possibilitar ao licitante provisoriamente vencedor que realize análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações do objeto; (4) Admitir, para obras, fornecimentos e serviços, que seja estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato; (5) Definir o modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento.</p> <p>Decreto nº 10.024/2019: Definir (1) o critério de aceitação do objeto; (2) os deveres do contratado e do contratante; (3) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; (4) o prazo para execução do contrato; e (5) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção aos (1) requisitos da contratação; (2) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; e (3) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Estabelecer as providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; (2) Definir os requisitos da contratação; (3) Informar sobre contratações correlatas e/ou interdependentes; (4) Informar o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.</p>	<p>Lei nº 14.133/2021: (1) Apresentar os subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; (2) Se possível, com relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações do objeto; (3) Admitir em obras, fornecimentos e serviços que seja estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Conferir subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso.</p>

<p>Lei federal nº 14.133/2021 art. 5º; art. 6º, XXIII; art. 17, §3º; art. 40, §1º e art. 144.</p> <p>Lei federal nº 8.666/1993 art. 15; art. 23, §1º.</p> <p>Decreto federal nº 10.024/2019 art. 3º, XI.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021 art. 2º.</p>	<p>Lei federal nº 14.133/2021 art. 5º; art. 18, §§1º e 2º; art. 25, §2º; art. 36, §1º; art. 40, §4º e art. 44.</p>	<p>Lei federal nº 14.133/2021 art. 5º; art. 6º, incisos XXV; XXVII, letras “b” e “c”; art. 17, §3º; art. 22, §4º; art. 46, §2º, e art. 144.</p> <p>Lei federal nº 8.666/1993 acréscimos no texto com o conteúdo do art. 6º, inciso IX; art. 7º, §2º e 4º; art. 23, §1º.</p> <p>Instrução normativa TCMSP nº 02/2021 art. 4º.</p>
---	--	--

6 Conclusão

Sem embargo às considerações conceituais, aos esclarecimentos sobre qual instrumento deve ser utilizado para descrever um produto, equipamento ou serviço e à importância do estudo técnico preliminar sobre estas peças descritivas, o que se espera é que este trabalho seja um material de fácil visualização e

associação do conteúdo de um anteprojeto, um termo de referência e um projeto básico e os referenciais do estudo técnico preliminar.

Buscou-se, assim, apresentar uma proposta de *checklist*, com todo o conteúdo legal pertinente, que seja capaz de servir como instrumento facilitador à consagração de um processo de licitação e/ou de contratação pública sem erros.

Referências

BRASIL. **Decreto federal nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.** Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555compilado.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Decreto federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso: constante.

_____. **Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso: constante.

_____. **Lei federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. **Lei federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso: constante.

BRASIL. **Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso: constante.

CÉSPEDES, Livia; ROCHA, Fabiana Dias da (colaboradoras). **Leis de Licitações**: nova Lei de licitações (lei nº 14.133, de 1º/4/2021) e Lei de Licitações (lei nº 8666, de 21/6/1993). São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GONÇALVES, Adressa Machado et al. **A licitação sustentável nas aquisições de material de escritório no estado de São Paulo**. Trabalho de conclusão do curso de especialização “lato sensu” em Direito Público Municipal. Tribunal de Contas do Município de São Paulo: Escola Superior de Gestão e Contas Públicas “Conselheiro Eurípedes Sales”. São Paulo: 2021.

LIMA, Alberto de Barros. **Termo de referência e projeto básico nas aquisições públicas**: o guia completo para realizar a melhor aquisição. Recife: UFPE, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação (LGL) e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC)**. 2ed., atual., rev. e aument. São Paulo: Malheiros, 2015.

SANTA CATARINA, Florianópolis. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop). **Orientação Técnica Ot-IBR 006/2016**, Anteprojeto de engenharia. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Orientação técnica OT-IBR 001/2006**, Projeto básico. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em: 29. out. 2021.

SANTANA, Jair Eduardo et al. **Termo de referência**: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 6ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Instrução normativa nº 02, de 28 de julho de 2021**. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/34708>. Acesso: constante.

_____. **Resolução nº 12, de 28 de julho de 2021**. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/34709>. Acesso: constante.

Notas

1 TCU, Acórdão 214/2020, Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, julg. em 05/02/2020; TCU, Acórdão 2778/2020, Plenário, Min. Rel. Weder de Oliveira, julg. em 14/10/2020; TCU, Acórdão 2573/2019, Plenário, Min. Rel. Marcos Bemquerer, julg. em 23/10/2019; TCU, Acórdão 2443/2018, Plenário, Min. Rel. Walton Alencar Rodrigues, julg. em 24/10/2018; TCESP, TC 1204/989/21, Cons. Rel. Renato Martins Costa, julg. em 17/05/2021; TCESP, TC-025448/989/20.2, Cons. Rel. Sidney Estanislau Beraldo, julg. em 03/02/2021; TCMSP, TC 003685/2018, Cons. Rel. Maurício Faria, julg. em 24/03/2021; TCMSP, TC 008511/2017, Cons. Rel. João Antonio, julg. em 01/09/2020; TCMSP, TC 7096/2016, Cons. Rel. Eduardo Tuma, julg. em 19/05/2021.

2 Consoante art. 6º, inciso XXXII, da lei federal nº 14.133/2021, a contratação integrada é o “regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”.

3 A contratação integrada foi criada pela lei federal nº 12.462/2011, art. 9º, §1º, cabendo o seu uso sempre

que técnica e economicamente justificada e o objeto envolver, “pelo menos, uma das seguintes condições: (i) inovação tecnológica ou técnica, (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado”. Se boas ou não, fato é que estas condições mínimas não foram recepcionadas pela lei federal nº 14.133/2021, razão pela qual se acredita que transferido está ao estudo técnico preliminar o dever de dizer se a obra e o serviço de engenharia comportam o uso deste regime de execução contratual.

4 Art. 6º, inciso XXIV, da lei federal nº 14.133/2021.

5 Complemento, entre chaves, firmado pela instrução normativa TCMSP nº 02/2021.

6 Art. 6º, inciso IX, da lei federal nº 8.666/1993, com idêntica redação na lei federal nº 14.133/2021, art. 6º, inciso XXV.

7 Art. 82 do Código Civil.

8 Art. 7º, §2º, inciso I da lei federal nº 8.666/1993.

9 Art. 7º, §1º da lei federal nº 8.666/1993.

10 Art. 8º, inciso I, do decreto federal nº 3.555/2000.

11 Definição legal aos bens e serviços comuns, ditada pela lei federal nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único.

12 Sistema Comprasnet, disponível no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br.

13 Art. 3º, inciso IV do decreto federal nº 10.024/2019.

14 Art. 6º, incisos XIII e XIV da lei federal nº 14.133/2021.

15 Art. 6º, inciso XX, da lei federal nº 14.133/2021.

16 Art. 6º, inciso IX, já transcrito no texto deste trabalho, no item 1.

17 É, aliás, o mesmo sentido conferido pelo decreto federal nº 10.024/2019 (art. 3º, inciso IV) ao termo de referência.

18 Ibidem.

C

onsiderações sobre a designação de agentes públicos para funções previstas na lei nº 14.133/2021

Considerations on the Appointment of Public Agents for Functions Required by Law no. 14.133/2021

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa.
Especialista em Direito Público e Direito Administrativo. Bacharel em Direito. Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

28

Simetria

Resumo: Este artigo tem por objetivos comparar as regras de designação de agentes públicos para o desempenho das funções previstas na lei nº 8.666/1993 e na lei nº 10.520/2002 com as da lei nº 14.133/2021, delimitar conceitos relevantes para a compreensão das novas regras e demonstrar a importância da capacitação dos agentes públicos e das escolas de governo e escolas de contas no contexto da lei nº 14.133/2021. Para isso, foram elencados os dispositivos legais que tratam das funções inerentes a licitações e contratos, exemplos de sua interpretação e aplicação por diferentes entes públicos e concepções doutrinárias que contribuem para sua compreensão. Foram também apresentados aspectos legais e teóricos acerca da capacitação de agentes públicos e da atuação de escolas de governo e escolas de contas, evidenciando sua importância para a plena aplicação da nova lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Palavras-chave: Agentes públicos. Licitações e contratos administrativos. lei nº 14.133/2021.

Abstract: This article aimed at comparing the rules concerning the appointment of public agents to perform the functions required by law no. 8.666/1993 and law no. 10.520/2002 to those required by law no. 14.133/2021, setting out relevant concepts for understanding the new rules and demonstrating the importance of qualifying public agents and of government schools and courts of auditors' schools within the context of law no. 14.133/2021. Therefore, legal provisions about the functions inherent to bids and contracts were listed, as well as examples of how they are interpreted and applied by different public entities and doctrinal conceptions which contribute to their comprehension. Legal and theoretical aspects regarding qualifying public agents and the role of government schools and courts of auditors' schools were also presented, showing their importance for a wholesome application of the new Public Bidding and Contracting Law.

Keywords: Public agents. Public bids and contracts. Law no. 14.133/2021.

1 Introdução

A lei nº 14.133/2021 traz inovações

para a matéria de licitações e contratos administrativos, com vistas a uniformizar regras procedimentais que até então eram editadas individualmente por cada órgão e entidade da administração pública segundo suas necessidades e peculiaridades próprias.

Um exemplo dessa uniformização é o rol de requisitos a serem atendidos pelos agentes públicos que serão designados pela administração para desempenhar as funções previstas na nova lei.

O objetivo deste artigo é traçar um panorama de como a escolha desses agentes se dá sob a regência da lei nº 8.666/1993 e da lei nº 10.520/2002 e do que muda com a lei nº 14.133/2021, delimitar alguns conceitos importantes para a compreensão das novas regras e demonstrar a importância da capacitação dos servidores e empregados públicos e das escolas de governo e escolas de contas nesse novo cenário.

2 Contexto atual moldado pela lei nº 8.666/93 e lei nº 10.520/2002

A realização dos atos administrativos necessários às contratações públicas envolve sempre assumir algum grau de responsabilidade, com diferentes possibilidades de resultados e desdobramentos tanto positivos quanto negativos para a administração, as empresas licitantes e contratadas e a população direta ou indiretamente atendida pelo objeto licitado.

A perspectiva de responsabilizar-se e de ser responsabilizado por tais resultados e desdobramentos pode desestimular o interesse do agente público (seja ele servidor efetivo, empregado público ou ocupante de cargo de livre nomeação) de participar de qualquer das fases do processo administrativo de contratação de terceiros, que, simplificada, consistem na fase preparatória da licitação, na fase de seleção do fornecedor e na fase de execução contratual.

O art. 116, inciso IV, do regime jurídico dos servidores públicos civis federais, cujo teor é, em geral, reproduzido pelos regimes

estaduais e municipais, entretanto, reforça a tese da impossibilidade da recusa do agente público em participar do processo quando designado pela autoridade competente. Estabelece o dispositivo que é dever do servidor “cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”.

A lei nº 8.666/1993 prevê expressamente as funções de comissão de licitação, leiloeiro, responsável pelo convite, comissão julgadora, fiscal do contrato e servidores e comissões responsáveis pelo recebimento do objeto (art. 6º, inciso XVI, art. 38, incisos III e V, art. 67 e art. 73).

Quanto aos requisitos para a designação dos agentes que exercerão essas funções, a lei nº 8.666/1993 estabelece:

- que a comissão de licitação seja composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da administração responsáveis pela licitação (art. 51, *caput*);
- que a comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, seja integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos (art. 51, §2º);
- no caso de concurso, que o julgamento seja feito por comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não (art. 51, §5º).

Por sua vez, a lei nº 10.520/2002 determina que sejam designados, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, devendo esta ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente

pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento (art. 3º, inciso IV e §1º).

Ou seja, esses dois diplomas legais permitem considerável margem de discricionariedade ao gestor público para a escolha dos servidores a serem designados para desempenhar as citadas funções. Essa margem viabiliza a aplicação das leis nos mais diversos contextos, em especial nos órgãos e entidades com quadros reduzidos de pessoal ou cujas atribuições e exigências para provimento dos cargos têm pouca ou nenhuma relação com as atividades necessárias ao processamento de licitações e gestão contratual.

Por outro lado, o agente público com qualificação profissional e escolaridade incompatível ou insuficiente para o desempenho da função e impossibilitado de recusar a designação, por não ser esta manifestamente ilegal, não encontra, nas leis gerais de licitações e contratos, requisitos que possam fundamentar seu pedido de recusa lícita ou de que a autoridade designe outro agente com perfil mais adequado à função.

Nesse contexto, os órgãos e entidades públicos passaram a incluir em seus regulamentos e manuais sobre licitações e contratos a previsão de condutas a serem adotadas tanto por servidores quanto por gestores que se deparassem com dificuldades dessa natureza, buscando garantir a observância a critérios técnicos e impessoais nas designações e, conseqüentemente, melhor qualidade na condução dos respectivos processos administrativos.

Por exemplo, a instrução normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão exige que, na indicação de gestor e de fiscal de contrato, sejam considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e sua capacidade para o desempenho das atividades (art. 41, §2º).

O art. 43 dessa instrução prevê, ainda, que o servidor exponha ao superior hierárquico

as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício das atribuições de gestor ou fiscal de contrato, diante das quais a autoridade competente deve optar entre providenciar a necessária qualificação do servidor ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

No mesmo sentido, o *Manual de gestão e fiscalização de contratos* do Superior Tribunal de Justiça orienta que: gestores e fiscais de contratos sejam designados preferencialmente entre os servidores que compõem a unidade demandante e possuem conhecimento do objeto a ser contratado; os servidores não podem recusar-se a cumprir tarefas que sejam compatíveis com o nível de complexidade das atribuições do seu cargo; e o gestor deve expor ao superior hierárquico a necessidade de capacitação para o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições (BRASIL, 2019, p. 5).

No contexto da administração pública municipal, o *Manual de gestão e fiscalização de contratos* editado pela Prefeitura da Estância Turística de Olímpia, estado de São Paulo, orienta que o gestor ou fiscal de contrato seja dotado de boa reputação ético-profissional, preferencialmente que não esteja respondendo a processo de sindicância ou administrativo disciplinar, não tenha sido punido por atos lesivos ao patrimônio público ou responsabilizado por irregularidades em âmbito administrativo e não tenha sido condenado judicialmente por crimes contra a administração pública (OLÍMPIA, 2016).

Além desses requisitos concernentes ao histórico de conduta do agente público, o manual orienta que o gestor ou fiscal de contrato possua conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado. Embora não especifique a forma de comprovação desses conhecimentos, a orientação reduz a possibilidade de designação de agente que não tenha, alternativamente, formação acadêmica, experiência de trabalho ou atribuições do cargo minimamente condizentes com o objeto do contrato.

É possível concluir que, na designação de agentes públicos para o desempenho de funções inerentes a licitações e contratos, devem ser observados pelo gestor público os requisitos e orientações previstos nas normas internas do respectivo órgão ou entidade pública, tais como a complexidade das atividades, a quantidade de contratos, o vínculo do agente com a unidade demandante, sua boa conduta e seu histórico funcional.

Além disso, diferentes condutas podem ser adotadas por um agente público diante da possibilidade de ser designado para função para a qual não esteja apto, a depender do teor das normas internas do órgão ou entidade à qual ele pertence: é possível argumentar que as atribuições da função são incompatíveis com as atribuições de seu cargo; é possível alegar que não possui conhecimento sobre o objeto da licitação e/ou do contrato; é possível solicitar que a administração providencie sua capacitação, necessária ao desempenho da função etc.

Embora a lei nº 8.666/1993 e a lei nº 10.520/2002 não impeçam expressamente, por exemplo, a designação para funções afetas a licitações e contratos de servidores ocupantes de cargos de livre nomeação e a concentração de funções de seleção de fornecedores e fiscalização contratual em um mesmo servidor, o que em tese pode prejudicar, em diferentes níveis, a confiabilidade dos procedimentos, essas normas gerais propiciaram que os órgãos e entidades da administração pública organizassem seus setores de licitações e contratos de acordo com a realidade local, especialmente em função dos recursos humanos disponíveis.

Para órgãos com quadros de pessoal reduzidos, como fundações e câmaras municipais de cidades pequenas, seria inviável que a norma interna exigisse que membros de comissão de licitações, pregoeiros e fiscais de contratos fossem todos servidores efetivos com formação acadêmica em Direito ou Administração Pública, por exemplo. De igual modo, não seria

razoável que regulamentos de prefeituras de cidades com milhões de habitantes e robusta estrutura administrativa não exigissem que os agentes designados tivessem qualificação técnica compatível com as atribuições da função de membro de comissão de licitação ou gestor de contrato.

O desafio apresentado pela nova norma geral, a lei nº 14.133/2021, está exatamente na uniformização dos critérios para a designação de agentes públicos que atuarão em processos licitatórios e na gestão de contratos, delineando um novo cenário que, assim como o atual, possui aspectos positivos, negativos e incertezas a serem estudados e ponderados no âmbito da administração pública.

3 Delimitando o conceito de agente público do art. 7º da lei nº 14.133/2021

Antes de adentrar no tema dos critérios da lei nº 14.133/2021 para a designação de pessoal para atuar em processos administrativos de licitações e contratos, é importante recordar o conceito de agente público positivado no art. 2º da lei nº 8.429/1992, com nova redação dada pela lei nº 14.230/2021 (grifos nossos):

Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se **agente público** o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta lei.

O art. 1º da lei nº 8.429/1992 (com a redação dada pela lei nº 14.230/2021), mencionado no art. 2º, não faz referência a quaisquer entidades em seu *caput*, mas, sim, do §5º ao §7º, quais sejam: os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a administração direta e indireta, no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo,

fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; e entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual.

Dentro desse amplo conceito, uma das classificações propostas pela doutrina jurídica distingue os agentes públicos entre agentes políticos, servidores públicos, agentes particulares colaboradores e agentes de fato (CARVALHO FILHO, 2015).

O Capítulo IV do Título I da lei nº 14.133/2021 contém as regras gerais concernentes aos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à execução dessa lei, abrangendo principalmente critérios de escolha e de composição de equipes, vedações e garantias.

Ao dispor que cabe à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, designar agentes públicos que “sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública”, o art. 7º, *caput* e inciso I, da lei nº 14.133/2021 se refere:

- aos servidores investidos em cargos públicos mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes do inciso I do art. 37 da Constituição Federal, aos quais deve ser dada preferência, classificados por Mello (2002) como *servidores públicos* e, mais especificamente, como *servidores titulares de cargos públicos*;
- aos servidores investidos em empregos públicos mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes do inciso I do art. 37 da Constituição Federal, aos quais deve ser dada preferência, classificados por Mello (2002) como *servidores públicos* subdivididos entre *servidores empregados* das pessoas jurídicas de direito público e *servidores empregados* das fundações

de direito privado instituídas pelo poder público;

- aos servidores nomeados para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, nos moldes do inciso I, *in fine*, do art. 37 da Constituição Federal, classificados por Mello (2002) como *servidores públicos* e, mais especificamente, como *servidores titulares de cargos públicos*;
- aos agentes contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público nos moldes do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, classificados por Mello (2002) como *servidores públicos* e, mais especificamente, como *servidores empregados* das pessoas jurídicas de direito público.

Especificamente em relação ao servidor ocupante de cargo de livre nomeação, não há vedação legal de que seja designado para a função de fiscal de contrato, por exemplo. Entretanto, ele deverá desempenhar essa função paralelamente e concomitantemente ao desempenho das atribuições de direção, chefia e/ou assessoramento do cargo para o qual foi nomeado.

Isso porque, caso após a designação como fiscal de contrato o servidor passe a exercer somente as atribuições previstas no art. 117 da lei nº 14.133/2021, que não possuem natureza de direção, chefia ou assessoramento, estará descaracterizada a hipótese do inciso V do art. 37 da Constituição Federal, que fundamentou originalmente sua nomeação sem prévia aprovação em concurso público.

Ainda quanto à natureza do vínculo entre o agente público e a administração, a lei nº 14.133/2021 exige que seja designado servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente para as funções de: agente de contratação (art. 6º, inciso LX, e art. 8º, *caput*); membros da comissão de contratação responsável pela

condução de diálogo competitivo (art. 32, §2º); membros da banca avaliadora de quesitos de natureza qualitativa no julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço (art. 37, inciso II e §1º, inciso I); membros da comissão responsável pela condução de processo de responsabilização (art. 158).

4 A uniformização de critérios promovida pela lei nº 14.133/2021

Inicialmente, o art. 7º da lei nº 14.133/2021 determina que a autoridade máxima do órgão ou da entidade pública (ou quem as normas de organização administrativa indicarem) promova gestão por competências de seus agentes públicos.

No setor privado, é comum a aplicação de modelos de gestão de competências, visando planejar, selecionar e desenvolver as competências necessárias ao respectivo negócio (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). A partir da identificação de lacunas (*gaps*) de competências internas da empresa em comparação com as competências necessárias à consecução de seus objetivos, tomam-se medidas para minimizar essas lacunas, por exemplo, através de recrutamento e seleção, treinamento e gestão de desempenho de pessoal (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Trazendo esse conceito para o setor público, em especial para as funções essenciais à execução da nova lei de Licitações e Contratos Administrativos, a gestão de competências deve tomar como referência os princípios e dispositivos legais, identificar as características dos recursos humanos e das práticas existentes no órgão ou entidade pública e direcionar os critérios de seleção, treinamento, planos de carreira e rotinas de trabalho, por exemplo, para a captação e o desenvolvimento das competências necessárias para atingir seus objetivos e atender as exigências legais.

Por exemplo, no âmbito federal, o decreto nº 9.991/2019 exige a elaboração anual de

um Plano de Desenvolvimento de Pessoas, precedida, preferencialmente, por diagnóstico de competências, definido como “a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função” (art. 3º, §3º).

Ou seja, pretende a lei nº 14.133/2021 que, antes de designar agentes públicos para as funções que lhe são essenciais, a administração promova a gestão por competências, que pode resultar tanto em singelas quanto em profundas reorganizações de setores e equipes, conforme a gravidade das lacunas identificadas entre as novas exigências legais e as competências existentes no quadro de pessoal.

Superada essa etapa e observada a preferência a servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente, o art. 7º veda que o agente público designado seja cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração ou tenha com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Esse critério excludente tem como fundamento o princípio da impessoalidade, por força do qual a administração deve tratar os administrados sem perseguições ou favorecimentos, como consectário do princípio da igualdade de todos perante a lei (MEIRELLES, 1999). Assim, a nova lei busca garantir que não desempenhem funções nas contratações públicas agentes que tenham interesse de qualquer natureza nos resultados do certame ou da execução contratual, que possa levar ao tratamento diferenciado a determinado fornecedor, em detrimento dos demais.

Outro requisito estabelecido pelo art. 7º consiste em que os agentes públicos designados tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível.

É possível tanto que a descrição das atribuições do cargo do agente público seja detalhada o suficiente para que se possa

considerá-las relacionadas à função prevista na nova lei, quanto que a descrição seja demasiadamente sucinta, exigindo que a administração fundamente a interpretação das atribuições realizada, ou seja, que motive sua decisão sobre o atendimento a esse requisito em cada caso concreto, ou que estabeleça em regulamento critérios de interpretação para todos os casos de descrição insuficiente de atribuições.

Quanto à formação compatível, não haveria dificuldade, por exemplo, em escolher um engenheiro ou um farmacêutico para a função de fiscal de um contrato para a construção de uma escola ou para o fornecimento de medicamentos, respectivamente. Mas outras funções essenciais à lei nº 14.133/2021 e outras formações acadêmicas frequentemente exigirão esforço interpretativo, decisões motivadas e até mesmo a regulamentação de critérios de aferição da compatibilidade entre o conhecimento formal e as atividades a serem atribuídas ao agente.

O §1º do art. 7º, por sua vez, estabelece que a administração observe o princípio da segregação de funções, vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Em observância ao princípio da segregação de funções, o *Manual de gestão e fiscalização de contratos* do Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, orienta que: os servidores das áreas de licitações, compras e contratos não sejam designados como fiscais e gestores, salvo quando o contrato for executado e controlado exclusivamente nessas unidades; quando não houver designação de fiscais, o gestor de contrato realize as atribuições destes se desnecessária a segregação das funções; caso contrário, seja designado outro servidor como fiscal; nas contratações de serviços, que exista, na medida do possível, a segregação das atividades de recebimento (BRASIL, 2019).

Por seu turno, a instrução normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão determina que: para um mesmo objeto, os serviços de execução, de subsídios ou assistência à fiscalização ou supervisão sejam realizados por prestadores diferentes; o recebimento provisório seja realizado pelos fiscais ou equipe de fiscalização e o recebimento definitivo pelo gestor do contrato. Cláusula específica veda a contratação de uma mesma empresa para dois ou mais serviços licitados, quando, por sua natureza, esses serviços exigirem a segregação entre as funções de execução e de assistência à fiscalização, por exemplo.

Além das funções essenciais à execução da nova lei, tais como agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, pregoeiro, leiloeiro, gestor de contrato e fiscal de contrato, os requisitos do art. 7º, por força de seu §2º, também se aplicam aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da administração.

Sendo assim, esses órgãos devem ser compostos preferencialmente por servidores efetivos ou empregados públicos, com formação compatível com as respectivas atribuições e sem vínculo com licitantes ou contratados habituais da administração e ter suas funções segregadas em relação às demais envolvidas nos processos de contratação.

Claro exemplo dessa segregação está previsto no art. 169, que insere as funções de assessoramento jurídico e de controle interno na segunda linha de defesa, enquanto as demais funções, exercidas por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades, se enquadram da primeira linha de defesa.

O mesmo dispositivo segrega, também, as funções das unidades de controle interno do próprio órgão ou entidade das funções do órgão central de controle interno da administração.

Essa divisão pode ser ilustrada pelo exemplo do estado de São Paulo, que, nos termos do art. 48 do decreto nº 57.500/2011, tem

seu sistema de controle interno exercido pela Casa Civil, através da Corregedoria Geral da administração, como órgão central, e pelas secretarias da Fazenda (em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação), de Planejamento e Desenvolvimento Regional (em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento), de Gestão Pública e Procuradoria Geral do Estado como unidades de controle.

Tomando como modelo a descrição das três linhas de defesa do *Referencial de combate à fraude e corrupção* do Tribunal de Contas da União, na segunda linha de defesa, as unidades de controle interno monitorariam os riscos de desconformidade com leis e regulamentos e os riscos financeiros, por exemplo, ao passo que na terceira linha de defesa, o órgão central de controle interno forneceria à autoridade máxima do órgão ou da entidade (ou a quem as normas de organização administrativa indicassem) a avaliação objetiva e independente quanto à eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança (BRASIL, 2018).

5 A capacitação como alternativa de atendimento aos requisitos da lei nº 14.133/2021

Enquanto a lei nº 8.666/1993 e a lei nº 10.520/2002 conferem a cada órgão e entidade pública margem de discricionariedade para estabelecer critérios gerais e específicos próprios para a escolha de agentes públicos que irão desempenhar as funções nelas previstas, a lei nº 14.133/2021 estabelece regras gerais a serem observadas por toda a administração pública, com critérios que restringem essa discricionariedade, em maior grau nos contextos de reduzida estrutura administrativa.

Exemplos dessa restrição seriam: o diagnóstico de ausência ou insuficiência das competências necessárias ao desempenho das funções essenciais da nova lei nos recursos humanos disponíveis; a ausência ou insuficiência de

cargos no quadro de pessoal com atribuições relacionadas a licitações e contratos; a ausência de servidores ou empregados com formação compatível com atribuições previstas na nova lei; e a quantidade insuficiente de pessoal do quadro permanente para o adequado atendimento ao princípio da segregação de funções.

Alguns problemas dessa natureza somente podem ser solucionados com a admissão de novos servidores ou empregados, com a reformulação do quadro de pessoal, com a reorganização de departamentos e setores (para a criação de unidades e órgão central de controle interno, por exemplo), entre outras medidas que, em muitos casos, dependem de alterações na legislação local e de atenção aos preceitos da lei de Responsabilidade Fiscal.

Em outros casos, entretanto, esses problemas têm como solução a parte final do inciso II do art. 7º da lei nº 14.133/2021, qual seja: a qualificação do agente público atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Tanto o preenchimento de lacunas de competências quanto o atendimento ao inciso II do art. 7º da nova lei podem ser alcançados através da capacitação de agentes que, a princípio, não poderiam ser designados para atuar em licitações e acompanhamento de execuções contratuais por não possuírem as habilidades ou o conhecimento necessários à boa execução das atividades que tais procedimentos demandam.

Além disso, ao capacitar os servidores e empregados, a administração aumenta o contingente de pessoal que pode atuar em licitações e contratos, o que facilita a segregação de funções entre diferentes agentes ou setores dentro de sua estrutura organizacional e amplia a margem de discricionariedade do gestor quanto à escolha dos servidores ou empregados a serem designados em cada processo.

De acordo com os artigos 39 a 41 da lei nº 9.394/1996, a educação profissional integra-se aos diferentes níveis e modalidades de

educação – abrangendo cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, de nível médio, de graduação e de pós-graduação –, pode ser desenvolvida no ambiente de trabalho e ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Por sua vez, o decreto nº 5.154/2004, que regulamenta os artigos 39 a 41 da lei nº 9.394/1996, dispõe que (grifos nossos):

Art. 3º Os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, referidos no inciso I do art. 1º, incluídos a **capacitação**, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, **em todos os níveis de escolaridade**, poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social.

Nesse contexto, é possível interpretar que a capacitação se enquadra na formação inicial e continuada ou qualificação profissional prevista no inciso I do §2º do art. 39 da lei nº 9.394/1996, pode ser formulada em qualquer nível de escolaridade, a depender do nível de escolaridade dos profissionais aos quais se destina, e que pode resultar em certificação dos profissionais, sem, no entanto, alterar seu grau de formação acadêmica.

A educação profissional que tem o condão de alterar o grau de formação acadêmica seria aquela oferecida através de cursos de nível médio (art. 39, §2º, inciso II da lei nº 9.394/1996), graduação (art. 39, §2º, inciso III da lei nº 9.394/1996), pós-graduação e especialização (art. 39, §2º, inciso III da lei nº 9.394/1996 e art. 3º do decreto nº 5.154/2004). Essas modalidades de educação profissional podem propiciar que o agente público adquira a *formação compatível* de que trata o inciso II do art. 7º da lei nº 14.133/2021.

Alternativamente a essa formação é que a lei nº 14.133/2021 prevê a qualificação atestada por certificação profissional emitida

por escola de governo (art. 7º, inciso II, *in fine*), mencionando expressamente a *capacitação* em seu art. 18, §1º, inciso X, art. 171, §3º, inciso I, e art. 173.

Em outras palavras, o servidor ou empregado público que obtiver formação profissional promovida por escola de governo em grau de especialização na área de compras governamentais, por exemplo, se enquadraria tanto na hipótese de formação compatível quanto na hipótese de qualificação atestada por certificação profissional, previstas no inciso II do art. 7º da nova lei. Já aquele que obtiver certificação emitida por escola de governo em razão de conclusão de curso presencial de capacitação profissional de curta duração, por exemplo, se enquadraria somente na segunda hipótese.

No contexto da administração pública municipal, o decreto nº 4.146/2019 da Prefeitura do Município de Hortolândia¹, estado de São Paulo, que institui a Escola de Gestão Pública de Hortolândia, faz essa distinção entre cursos de capacitação profissional e cursos de formação. Isso porque o inciso VII de seu art. 2º prevê como atividades de capacitação, na alínea “a”, os cursos presenciais ou a distância de capacitação profissional de curta, média e longa duração e, nas alíneas “b” e “c”, os cursos de educação formal (ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos, formação técnica e educação superior) e os cursos em diversas modalidades de pós-graduação.

6 Escolas de governo, escolas de contas e o alcance do art. 173 da lei nº 14.133/2021

O art. 39, §2º, da Constituição Federal estabelece que a União, os estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos.

Aires e colegas (2014) traçaram um panorama das escolas de governo do Brasil, descrevendo-as e analisando-as quanto: à variedade

e tipologia dos cursos oferecidos; às formas de realização dos cursos (presencial, a distância e/ou semipresencial); ao grau de detalhamento e acessibilidade de informações das instituições e da disponibilidade de ferramentas e recursos interativos; e à existência e pertinência de ações

e parcerias realizadas em prol dos servidores internos e/ou de seu público-alvo.

O quadro a seguir sintetiza a relação de escolas de governo levantadas e analisadas pelos autores:

Quadro 1 – Escolas de governo no Brasil

Região Norte	Fundação Escola do Servidor Público do Estado do Acre (Fespac)
	Escola de Administração Pública do Amapá (EAP)
	Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas (Espea)
	Escola do Governo do Estado do Pará (Egpa)
	Escola de Governo de Roraima
	Escola de Governo do Tocantins (Egove)
Região Nordeste	Escola de Governo Germano Santos (Egal) de Alagoas
	Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS) da Bahia
	Escola de gestão pública do Estado do Ceará (EGPCE)
	Escola de Governo do Maranhão (Egma)
	Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba (Espesp)
	Escola de Governo de Pernambuco
	Escola de Governo do Piauí (Egepi)
	Escola de Governo do Rio Grande do Norte
	Escola de Administração Pública e Gestão Governamental de Sergipe (Esapgese)
Região Centro-Oeste	Escola de Governo do Distrito Federal (Egov)
	Escola de Governo Henrique Santillo – Goiás
	Escola de Governo do Mato Grosso
	Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul (Escolagov)
Região Sudeste	Escola de Serviço Público do Espírito Santo (Esesp)
	Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Minas Gerais
	Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj)
	Escola de Governo e Administração Pública (Egap) – São Paulo
Região Sul	Escola de Governo do Paraná
	Rede Escola de Governo do Rio Grande do Sul (REG)
	Fundação Escola de Governo (ENA) – Santa Catarina

Fonte: elaborado pela autora a partir de Aires e colegas. (2014).

Embora não previstas expressamente no texto constitucional, o país conta, também, com escolas de governo instituídas em âmbito municipal, como a do município de Hortolândia, citada na seção anterior deste artigo, bem como com escolas instituídas pelos poderes Judiciários e Legislativos e pelos tribunais de contas. Estas últimas merecem especial atenção, em razão de serem elas endereçadas em específico pelo art. 173 da nova lei de Licitações e Contratos Administrativos. As escolas de contas podem ser definidas como:

centros de treinamento para os membros dos TCs, para os jurisdicionados e inclusive as entidades públicas envolvidas com esses órgãos. Realizam ainda estudos e desenvolvem atividades de informação e orientação dos cidadãos sobre como participar na fiscalização das contas públicas. Mesmo não fazendo parte da realidade de todos os tribunais do país, já que são iniciativas recentes, também vinculadas à LRF, as escolas de contas estão se difundindo na medida em que essa lei alterou diversos mecanismos contábeis e os fiscalizados passaram a ter expectativa de que os TCs atuem de forma mais educativa do que punitiva (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 755).

Em primeiro lugar, o art. 173 da lei nº 14.133/2021 exige que as escolas de contas promovam *eventos de capacitação*, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas, sem, no entanto, exigir tipologia específica para os cursos a serem oferecidos.

No âmbito da administração pública federal, o decreto nº 5.707/2006² considerava eventos de capacitação os cursos presenciais e a distância, a aprendizagem em serviço, os grupos formais de estudos, os intercâmbios, estágios, seminários e congressos (art. 2º, inciso III).

De igual modo, o decreto nº 4.146/2019 da Prefeitura do Município de Hortolândia, no estado de São Paulo, prevê como *atividades de*

capacitação: cursos de capacitação profissional, cursos de educação formal, cursos de pós-graduação, intercâmbios ou estágios profissionais, acadêmicos ou de pesquisa, visitas técnicas, grupos formais de estudos e eventos de curta duração, tais como congressos, encontros, conferências, seminários, fóruns, mesas-redondas, palestras, oficinas ou similares (inciso VII do art. 2º).

Ou seja, o termo *eventos de capacitação* escolhido pelo legislador garante ampla margem de discricionariedade às escolas de contas para escolher as modalidades de capacitação que melhor se compatibilizem com seus recursos humanos, materiais e financeiros e com suas rotinas e expertise de atuação pedagógica.

Além disso, o art. 173 da lei nº 14.133/2021 delimita como público-alvo dos eventos os *servidores efetivos e empregados públicos designados* para o desempenho das funções essenciais à execução da lei.

Nada impede, é claro, que a escola de contas decida disponibilizar eventos de capacitação sobre contratações públicas a servidores ocupantes de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração e a servidores efetivos e empregados públicos ainda sem perspectiva de serem designados para as funções previstas na nova lei. Porém, o art. 173, em tese, garante à escola a opção de restringir a participação ao público-alvo por ele delimitado em seu texto.

Dos eventos promovidos pelas escolas de contas, somente os cursos de capacitação profissional, de educação formal e de pós-graduação se enquadram, a princípio, nos conceitos de *certificação profissional* e de *formação compatível*, exigidas pelo inciso II do art. 7º da lei nº 14.133/2021.

7 Considerações finais

A realidade das licitações e contratos administrativos, em especial quanto aos servidores e empregados públicos que desempenham as funções essenciais a esses procedimentos, passará por importantes mudanças em razão da entrada em vigor da lei nº 14.133/2021, em especial em contextos de reduzida estrutura de pessoal.

Passaremos de um cenário no qual a administração conta com ampla discricionariedade para designar seus representantes para um cenário no qual requisitos objetivos condicionam as designações, com foco principal na gestão de competências e na escolha de servidores e empregados públicos em condições de apresentar um desempenho satisfatório daquelas funções.

O presente artigo buscou apresentar a capacitação de pessoal como estratégia fundamental para corrigir e suprir lacunas de

competências, propiciando o atendimento às exigências da nova lei, bem como apresentar os principais conceitos inseridos nessas exigências, para uma melhor compreensão do texto legal e das responsabilidades dos atores envolvidos, em especial gestores públicos, escolas de governo e escolas de contas.

Com isso, espera-se oferecer contribuição aos estudos e discussões necessários à adequação da administração pública à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Referências

AIRES, Renan Felinto de Farias; SALGADO, Camila Cristina Rodrigues; AYRES, Kátia Virgínia; ARAÚJO, Afrânio Galdino de. Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 48(4): 1007-27, jul./ago. 2014.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://transparencia.stj.jus.br/licitacoes-e-contratos/manuais-e-orientacoes/>. Acesso em: 26 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª ed. Brasília, 2018. 148 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015. 1311 p.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(4): 739-72, jul./ago. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002. 918 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999. 448 p.

OLÍMPIA. Prefeitura da Estância Turística de Olímpia. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. Olímpia, 2016. Disponível em: https://www.olimpia.sp.gov.br/arquivos/01_manual_de_gestAo_e_fiscalizaCAo_de_contratos.pdf. Acesso em: 26 out. 2021.

Notas

1 Publicado em 13 de março de 2019 no Diário Oficial Eletrônico do Município de Hortolândia.

2 Revogado pelo decreto nº 9.991/2019, que não apresenta definição para o termo *eventos de capacitação*.

A governança, o controle interno de gestão e o gerenciamento de riscos na administração pública diante da nova Lei de Licitações e Contratos

Governance, Internal Control and Risk Managements in the Public Administration Considering the New Law on Public Procurement and Administrative Contracts

Daniel Falcão

Professor, advogado e cientista social. Doutor e mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito e em Ciências Sociais pela mesma universidade. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Controlador geral do município de São Paulo

Kelvin Peroli

Pós-graduando em Direito Notarial e Registral e graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, com intercâmbio acadêmico na Seconda Università degli Studi di Napoli (Itália). Associado fundador do Instituto Avançado de Proteção de Dados (IAPD). Assessor técnico na Controladoria Geral do Município de São Paulo. Advogado

Resumo: Inicialmente contextualizados na realidade internacional e brasileira, o artigo esclarece como os conceitos e práticas de governança, de controle interno de gestão e de gerenciamento de riscos, instrumentos que visam à garantia de normas e processos internos, foram estabelecidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), de modo a se destacar o *controle preventivo* da administração pública. Além disso, também demonstra que a LLCA previu uma série de benefícios para que os particulares, licitantes, estabeleçam programas de integridade e estejam em conformidade às normas. Por fim, ressalta que esses mecanismos são um passo adiante rumo à *regulação responsiva*, que confere *incentivos* aos particulares para que estejam em conformidade às leis, preferindo, portanto, a tutela preventiva à repressiva, com a finalidade última de se evitar danos à administração pública e à sociedade.

Palavras-chave: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Governança pública. Controle interno de gestão. Gerenciamento de riscos. Programa de integridade.

Abstract: At first contextualized in the international and Brazilian perspectives, the concepts and practices of governance, internal comptrolling and risk managements, which are instruments that

aim to guarantee norms and internal processes, are clarified by this paper, in view of how they were established by the new Brazilian Law on Public Biddings and Contracting (LLCA), this in order to highlight the preventive control of the public administration. In addition, it also demonstrates that the LLCA has provided a number of benefits for individuals, bidders, to establish integrity programs and comply with the norms. Furthermore, it emphasizes that these mechanisms are a step forward to responsive regulation, which gives incentives to individuals to comply with the laws, therefore preferring preventive rather than repressive measures, with the ultimate purpose of avoiding harms to the public administration and to society as well.

Keywords: Brazilian Law on Public Biddings and contracting. Public governance. Internal management comptrollership. Risk management. Integrity program.

1 Introdução

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) consolida em um marco legal as normas sobre contratações públicas no Brasil. Dentre as suas inovações, em acordo com as mais recentes políticas de gestão, está o estabelecimento de programas de governança, controle interno e gerenciamento de riscos com foco na administração pública, em três distintas linhas de defesas.

A LLCA também traz, do ponto de vista dos licitantes, *incentivos* à estruturação de programas de integridade, de modo a iniciar um quadro normativo semelhante a uma *regulação responsiva*, ou seja, que não apenas se orienta pela *punição*, a partir de uma tutela repressiva, à observância da lei, mas também pela *persuasão*, por meio da tutela preventiva à ocorrência de danos à administração pública.

O presente estudo visa, nesse contexto, a demonstrar os instrumentos estabelecidos pela LLCA, esclarecendo, por um diálogo das fontes, a estrutura e as funções dos institutos da

governança pública, do *controle interno de gestão* e do *gerenciamento de riscos*, a partir de dispositivos já consolidados, como a instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, o decreto nº 8.420/2015 (que regulamenta a Lei Anticorrupção) e o decreto nº 9.203/2017 (que trata da política de governança no âmbito da administração pública).

Para tanto, no que se refere à natureza e à forma de abordagem, utiliza-se de raciocínio indutivo e de pesquisa qualitativa, a esclarecer, do ponto de vista dos objetivos, de modo descritivo e analítico, as atribuições da governança, do controle interno de gestão e do gerenciamento de riscos na administração pública, isto à luz do contexto da LLCA, em sua preferência pela tutela preventiva. Quanto à técnica, utiliza-se da pesquisa bibliográfica, a fim de trazer das fontes as descrições e os elementos para as análises.

2 Background

Embora o uso de termos como *governança* e *compliance*, na administração pública, seja recente, seu sentido já está, há muito, ínsito às atividades do setor público. Em um panorama histórico, as práticas de *governança* e *compliance* surgem já atreladas à prevenção e ao combate à corrupção, em uma série de eventos que partem do caso Watergate, no cenário eleitoral dos EUA, em 1972.

O caso aduz à descoberta da ligação do à época presidente dos EUA, Richard Nixon, do Partido Republicano, que disputava a sua reeleição, com operações de espionagem no Partido Democrata, isto a partir de uma tentativa, na noite de 17 de junho de 1972, de instalação de aparelhos de escuta e de captura de informações de documentos na sede do Comitê Nacional Democrata, no Watergate Complex, em Washington. Embora tenha obtido sua reeleição em 1972, o caso o levou à renúncia, em 8 de agosto 1974, diante da abertura de um processo de impeachment.

Além do conhecimento e apoio de Richard Nixon às operações de espionagem, Watergate trouxe à luz um esquema em que empresas estadunidenses pagaram milhões de dólares, por meio de fundos secretos (*slush funds*/"caixa dois"), a campanhas eleitorais, nos EUA, e em propinas a agentes públicos estrangeiros, falsificando seus registros contábeis para acobertar essas práticas¹. Esse panorama levou o Congresso dos EUA a editar o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977, que obrigou o setor privado, sujeito à jurisdição do FCPA, a implementar um sistema de *controle interno contábil* e a apresentar demonstrações contábeis anuais, nas quais se incluíram as transações financeiras realizadas internacionalmente pelas empresas.

Em 2001, a falência da Enron, empresa do setor elétrico dos EUA (à época, a 7ª maior do país), contribuiu para a aprovação do *Sarbanes-Oxley Act* (SOX), em 2002, que trouxe regras de *accountability* ao setor privado, ou seja, de responsabilização e de prestação de contas, como a necessidade da criação de órgãos de auditoria interna a fiscalizar os relatórios e as demonstrações contábeis e financeiras das empresas², que devem, em seu turno, estar em conformidade com as avaliações do controle interno instituído.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, adotada pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi a primeira a transpor ao cenário internacional o intuito da cooperação internacional à prevenção e ao combate à corrupção³, sendo seguida pela Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, adotada em 1997 e ratificada pelo Brasil em 24 de agosto de 2000.

Por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) estabeleceu aos Estados-membros a obrigação de se implementarem medidas efetivas à prevenção e ao combate à corrupção.

Tendo por base os compromissos assumidos pelo Brasil, principalmente à luz da CNUCC, diversas normas foram promulgadas a fim de sustentá-los e promover, por conseguinte, a prevenção e o combate à corrupção – dentre as quais, destacou-se, na década de 2010, a lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), o decreto nº 9.203/2017 (Política de Governança da administração pública Federal) e a lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras).

Iniciando-se a década de 2020, a nova Lei de Licitações e de Contratos Administrativos (LLCA) trouxe, então, de forma expressa, nortes de governança à administração pública em processos de licitação e em contratos administrativos.

Também a partir desse contexto histórico, estabeleceu-se, definitivamente, o controle interno, que, à definição do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2013, p. 1), relacionado ao âmbito do setor privado, é um processo, realizado por uma organização, projetado de modo a garantir a realização dos objetivos relacionados às suas operações, à sua conformidade com as normas e às suas divulgações⁴.

O gerenciamento de riscos, por fim, se institui como processo para gerir os riscos inerentes à atividade da organização, e está, também, ínsito a um controle interno e a um programa de governança.

3 Governança, controle interno, gerenciamento de riscos e a LLCA

Governança e *compliance* são termos que não se confundem: *compliance* é um dos quatro pilares que sustentam uma governança, que se constitui, também, da integridade ou equidade (*fairness*)⁵, da transparência (*transparency* ou *disclosure*) e da responsabilidade e prestação de contas (*accountability*), fundamentos inclusos no

conceito de governança corporativa e que se transpuseram à governança pública, ou seja, a relativa ao setor público.

Nesse sentido, o já aludido decreto nº 9.203/2017, que tratou da Política de Governança da administração pública Federal, estabeleceu como governança pública o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, aduzindo-se como seus princípios, conforme dispõe o art. 3º, além daqueles princípios da integridade, da transparência e da responsabilidade e prestação de contas, também os de melhoria regulatória (*better regulation*)⁶, de capacidade de resposta (*responsiveness*) e de confiabilidade (“reliability”).

Compliance, como um dos princípios da governança, deve ser entendido, no âmbito da administração pública, como a conformidade ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/1988) e ao que dispõe o controle interno da administração, ou seja, o controle interno de gestão como processo, conduzido pela administração pública, com o intuito de dela obter um grau adequado de organização.

Os princípios da governança pública, com base no decreto nº 9.203/2017, estão relacionados às diretrizes que também estabelece o decreto, sob o seu art. 4º. Nesse sentido, *e.g.*, o inc. VI dispõe da implementação de controles internos, fundados no gerenciamento de riscos, que privilegiem a tutela preventiva em detrimento da repressiva.

A transparência, como um dos pilares da governança, é o compromisso com a divulgação dos atos da administração pública, de modo a fundamentar, de forma direta, a confiabilidade da sociedade com relação à conformidade dos órgãos e entidades com as suas funções.

A integridade, por sua vez, à definição do art. 21, inc. II, da instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, “tem como base a

honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.”

A capacidade de resposta representa o atendimento das necessidades da sociedade, isto por meio de um *feedback* eficaz e eficiente. A título exemplificativo, são diretrizes aptas a concretizar a capacidade de resposta as dispostas pelo art. 4º, incs. I e II, do decreto nº 9.203/2017⁷.

Accountability é um princípio cuja concretização se institui já pelo cumprimento dos demais, tratando-se “de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro”, sujeitando a atuação da administração pública aos controles externo e social (BRASIL, 2018, p. 51).

Tendo em vista os objetivos do processo licitatório, que são os de assegurar o tratamento isonômico dos licitantes e a seleção de proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso à administração pública, bem como os de evitar contratações com sobrepreços, manifestamente inexequíveis ou superfaturados e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, o parágrafo único do art. 11 da LLCA dispôs que:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

O sentido de controle interno, por sua vez, entendido como controle interno de gestão⁸, também no âmbito da administração pública federal, está disposto pela instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016⁹, que o traz como o processo pelo qual o gestor público garante o cumprimento de objetivos estabelecidos por seu órgão ou entidade ou impostos a estes – ou seja, trata-se do controle que visa ao cumprimento tanto do princípio da legalidade quanto da conformidade de seus atos ao que é disposto, *in abstracto*, por seus processos internos.

De acordo com o art. 3º, *caput*, da instrução normativa, um controle interno de gestão¹⁰ é uma primeira linha de defesa da administração pública ao alcance de seus objetivos. Em outros termos, à luz do que dispõe o art. 2º, inc. V, da instrução, visa a “aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica”.

A gestão ou gerenciamento de riscos, como dispõe, de modo mais preciso, o art. 3º, §2º, da instrução normativa, é um processo que concede embasamento ao controle interno de gestão. Pode ser compreendido, então, como um processo de identificar, avaliar, administrar e controlar eventos ou situações potenciais, isto como alude tanto o inc. VII, art. 2º, da instrução normativa, quanto o inc. IV, art. 2º, do decreto nº 9.203/2017. Os riscos, então, devem ser gerenciados à luz das ameaças e das vulnerabilidades que detém a alta administração no exercício de suas atribuições.

Por ameaças entendem-se as condições que podem causar danos aos ativos da administração pública. Por vulnerabilidades, as fraquezas do órgão ou entidade que agentes externos (neste contexto, *e.g.*, os licitantes) e/ou internos (os agentes públicos) podem se valer para causar um dano. Ameaças e vulnerabilidades devem ser geridas justamente pelo gerenciamento de riscos, que os identifica, avalia, administra

e controla com base na probabilidade de sua incidência e em seu impacto sobre a administração e seus ativos¹¹, processo que é aludido pela Instrução como a mensuração de risco (inc. XI, art. 2º).

A gestão de riscos não objetiva apenas eliminar os riscos da atividade, mas também mitigar aqueles que não podem ser eliminados. Por essa razão, gerencia os riscos residuais, os quais, mesmo após a imposição de medidas técnicas, permanecem com determinada probabilidade de incidência com determinado impacto à administração pública.

Ainda diante de suas disposições sobre os riscos, a instrução normativa, em seu art. 18, também estabeleceu uma tipologia dos riscos afetos à administração pública, que são: (i) os operacionais, relacionados às inadequações de seus processos internos; (ii) os de imagem/reputação, que ocasionam danos à imagem e reputação da administração perante a sociedade; (iii) os legais, que são gerados em razão de possíveis alterações legislativas *a posteriori*, que podem tornar ilícitos processos atuais; (iv) e financeiros/orçamentários, que podem comprometer a sustentabilidade financeira e orçamentária do órgão ou entidade.

Essa tipologia não significa que um risco está adstrito a apenas um tipo, podendo, inclusive, espalhar os seus efeitos, ou seja, os danos, a todos. Serve, nesse sentido, a mensurar o impacto de seus danos à administração pública.

O gerenciamento de riscos na fase preparatória de um processo licitatório, pela administração, encontra-se explícito pelo art. 18, inc. X, da LLCA, que se remete ao dever da “análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”.

O art. 169, da LLCA, ao tratar de todo o processo de contratações públicas, expressamente estabelece a necessidade de processos relativos ao gerenciamento de riscos, ao controle interno de gestão e à governança pública. *Ipsis litteris*:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da administração e pelo tribunal de contas.

A primeira linha de defesa, como disposta pelo inc. I do art. 169, diz respeito aos agentes que atuam na estrutura de governança pública do órgão ou entidade. Interpretado o dispositivo conjuntamente ao parágrafo único do art. 11 da LLCA, são estes os agentes da alta administração, que devem, então, estabelecer mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão.

A segunda linha de defesa, mais procedimental, está propriamente relacionada ao controle interno de gestão, assim como ao assessoramento jurídico dos próprios órgãos e entidades. O inc. II pode ser interpretado à luz do que dispõe o art. 2º, inc. V, da instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, quanto ao controle interno de gestão, referido como o:

conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da

missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

A terceira linha, esclarecida pelo inc. III, está também relacionada ao controle interno de gestão, mas aquele exercido pelo órgão central da administração pública – como a Controladoria-Geral da União e as controladorias gerais de estados e municípios. Além disso, traz, finalmente, o controle externo, ao dispor sobre os tribunais de contas.

Vale destacar que, embora a LLCA traga, no rol de seu art. 6º, muitas definições de seus termos utilizados (em LX incisos), não dispõe dos conceitos de governança (art. 11, parágrafo único; art. 169, inc. I), de controle interno (art. 7º, §2º; art. 8º, §3º; art. 19, inc. IV; art. 24, inc. I; art. 117, §3º; art. 141, §1º; art. 169, incs. I e II) e de gestão de riscos (art. 11, parágrafo único; art. 169, *caput*). O que traz a lei, porém, é a definição de uma matriz de risco (art. 6º, inc. XXVII), que é uma “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação”.

A ausência dos conceitos abre margem à interpretação das atribuições de cada ator envolvido, como justamente a diferenciação entre as atividades atribuídas a cada linha de defesa com relação ao controle interno de gestão, isto porque apenas a distinção feita entre a segunda e a terceira linha, quanto aos seus atores, não é suficiente para expor as funções de cada.

Por essa razão é imperioso um diálogo das fontes, a esclarecer, nos casos concretos, quais serão as atribuições de cada ator. É nesse sentido que a instrução normativa conjunta

MP/CGU nº 01/2016 dialoga com a LLCA, possibilitando revesti-la de significados e colocá-la, então, em prática.

Mesmo em se tratando de um diálogo, não se pode confundir, porém, as três linhas de defesa, como dispostas pela LLCA, com aquelas trazidas pela instrução normativa conjunta. As linhas trazidas pelo art. 169 da LLCA se destinam a um escalonamento de medidas, das mais gerenciais às mais procedimentais, que perpassam da governança pública, à primeira linha de defesa, ao controle interno de gestão, na segunda e terceira linha, assim como ao controle externo, realizado pelos tribunais de contas, também na terceira linha de defesa.

Em seu turno, a primeira linha de defesa da instrução normativa conjunta diz justamente respeito ao controle interno de gestão, que é mandatório para os órgãos e entidades sujeitos à sua aplicação.

A segunda e a terceira linha de defesa não são, porém, mandatórias. A segunda diz respeito à supervisão do controle interno de gestão, do gerenciamento de riscos e dos programas de governança pública estabelecidos, que pode ser realizada por comitês ou assessorias específicas¹². A terceira linha, por fim, se trata das auditorias, responsáveis por auditar o controle interno de gestão (a primeira linha de defesa, mandatória) e também por auditar a supervisão (efetuada pela segunda linha de defesa).

Quanto ao art. 169 da LLCA, deflui-se do texto do *caput* que são mandatórias as três linhas de defesa, como descritas pelos incisos. Conforme o §1º do art. 169, regulamento disporá da implementação das linhas, que é de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade, optando-se por medidas que “produzam o resultado mais vantajoso para a administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas”.

É de se observar que, embora as linhas não se confundam, não são contraditórias. Assim, poderá o controle interno de gestão ser

supervisionado e auditado – ações que são os verbos nucleares da segunda e terceira linhas de defesa que estabelecem a instrução normativa conjunta.

O §2º do art. 169 traz, aos órgãos de controle a permissão ao acesso irrestrito de dados, durante a realização de seus trabalhos, inclusive o acesso às informações classificadas como sigilosas, de acordo com a lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação – LAI) – que podem ser classificadas em ultrassecretas, secretas e reservadas, possuindo prazos máximos de restrição de acesso, respectivamente, de 25, 15 e 5 anos (art. 24, LAI). O uso compartilhado dos dados torna os órgãos de controle corresponsáveis pela manutenção do sigilo.

Ressalta-se que esse uso compartilhado, tratando-se de dados pessoais de pessoas naturais identificadas ou identificáveis, requer, para eles, uma base de tratamento, o que recai, especialmente, no que dispõe o art. 7º, inc. III, da lei nº 13.709 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), ou seja, pelo tratamento e uso compartilhado de dados pessoais, pela administração pública, que sejam “necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”.

Além disso, destaca-se o art. 26 da lei, que dispõe que o uso compartilhado de dados pessoais, pelo poder público, deve “atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta lei”.

Como mencionado, o art. 169, *caput*, traz como norte o controle preventivo e não o controle repressivo. Pode se dizer, como antecipado, que a LLCA é um passo adiante rumo à regulação responsiva (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 4)¹³, que, conforme Marconi Araní Mélo Filho, é aquela “segundo a qual a efetividade da regulação depende da criação de regras

que incentivem o regulado a voluntariamente cumpri-las, mediante um ambiente regulatório de constante diálogo entre regulador e regulado” (MÉLO FILHO, 2020, p. 150). Na administração pública brasileira, essa técnica está sendo implementada, de forma consciente, por agências reguladoras – pela Anac¹⁴ e pela Anatel¹⁵.

Como aduz o art. 169, §3º, inc. I, da LLCA, impropriedades formais devem ser saneadas, e sua probabilidade de reincidência, mitigada pelo gerenciamento de riscos, preferencialmente pelo aperfeiçoamento dos controles preventivos – o que inclui a capacitação dos agentes públicos, apesar do destaque da redação do texto a esse item. Apenas quando da constatação de danos à administração pública é que se revela o controle repressivo, à luz do inc. II do dispositivo, que postula, então, a adoção de providências para a apuração das infrações administrativas.

Quanto à regulação responsiva, é de se destacar os incentivos da LLCA no que se refere à conformidade dos licitantes às normas com as quais se reveste a administração pública. Isso decorre da persuasão em estabelecer programas de integridade, pelos licitantes, a fim de que obtenham benefícios dispostos pela lei. Programa de integridade pode ser compreendido com base no que dispõe o art. 41 do decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção. *Ipsis litteris*:

Art. 41. Para fins do disposto neste decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de

acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Toma-se como primeiro exemplo, nesse sentido, a obrigação da implementação de um programa de integridade, pelo licitante vencedor, quando da contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (aqueles cujo valor estimado supera duzentos milhões de reais)¹⁶, como dispõe o art. 25, §4º, da lei.

Outro exemplo diz respeito ao art. 60, inc. IV, que traz o desenvolvimento de um programa de integridade, em sua conformidade às orientações dos órgãos de controle, como um dos critérios de desempate, em um processo licitatório.

O art. 156, §1º, inc. V, da LLCA, em seu turno, explicita que, com relação à aplicação das sanções às infrações administrativas, será considerada a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, também conforme as normas e orientações dos órgãos de controle.

Por fim, consoante o art. 163, parágrafo único, o programa de integridade também é um requisito para se haver a reabilitação do licitante perante a própria autoridade que lhe aplicou sanções – isso no caso de as sanções estarem relacionadas às infrações previstas nos incs. VIII e XII do *caput* do art. 155 da lei, ou seja, de “apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato” ou da prática de atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira, que estão, por sua vez, declinados pelo art. 5º da Lei Anticorrupção, como, *e.g.*, o ato de “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público” (art. 5º, inc. IV, alínea “a”).

4 Considerações finais

A LLCA trouxe os elementos da governança, do controle interno e do gerenciamento de riscos como instrumentos ao cumprimento dos princípios ínsitos à administração pública, descritos pelo art. 37 da CRFB/1988.

O que se destaca é a sua defesa por mecanismos de controle preventivo, que direcionam o debate da punição à persuasão, já que são capazes de estabelecer incentivos também aos licitantes à estarem de acordo com a legalidade e com práticas de governança, como o é um programa de integridade.

Entende-se que este é um passo adiante rumo ao tratamento dos processos licitatórios

com base em uma regulação responsiva, o que já está sendo implementado, como mencionado, no âmbito de agências reguladoras – pela Anac e pela Anatel.

Embora não abarque definições precisas quanto à governança (governança pública), ao controle interno, ao gerenciamento de riscos e aos programas de integridade, a estrutura e as funções de cada parâmetro podem ser interpretadas com base nas demais normas que tratam do tema, no âmbito da administração pública, como as referidas instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, decreto nº 8.420/2015 e decreto nº 9.203/2017.

Referências

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation**. Transcending the Deregulation Debate. Nova York: Oxford University Press, 1992.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério Público. **Instrução normativa conjunta nº 1º, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, *Diário Oficial da União*, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/gestao-de-riscos/biblioteca/diversos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, §1º, inciso “c”. Brasília, *Diário Oficial da União*, 07 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da União*, 18 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, *Diário Oficial da União*, 23 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, Presidência da República, 2018, p. 51. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da*

União, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/112527.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da União*, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/112846.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, *Diário Oficial da União*, 15 ago. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/113709.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, *Diário Oficial da União*, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

COSO. **Internal Control – Integrated Framework**. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013.

EUA. National Institute of Standards and Technology. **Guide for Conducting Risk Assessments**. NIST, U.S. Department of Commerce, 2012.

_____. Sarbanes-Oxley Act of 2002. **Public Law 107-204**. Approved on July 30th, 2002, as amended through Public Law 112-106, enacted on April 5th, 2012. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. Securities and Exchange Commission. **Report on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices submitted to the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs**. Washington, EUA, 12 mai. 1976, p. 2. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/sec-report-questionable-illegal-corporate-payments-practices-1976.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; PEROLI, Kelvin. **Direito digital: compliance, regulação e governança**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

MÉLO FILHO, Marconi Araní. Da regulação responsiva à regulação inteligente: uma análise crítica do desenho regulatório do setor de transporte ferroviário de cargas no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, n.1, maio 2020, pp. 144-163.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. COM(2016) 615. Bruxelas, **Comissão Europeia**, 14 set. 2016, p. 2. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>. Acesso em: 27 out. 2021.

Notas

1 De acordo com o Report da Securities and Exchange Commission (SEC), de 12 de maio de 1976: “Millions of dollars of funds have been inaccurately recorded in corporate books and records to facilitate the making of questionable payments. Falsification of records has been known to corporate employees and often to top management, but often has been concealed from outside auditors and counsel and outside directors.” (EUA. Securities and Exchange Commission. *Report on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices submitted to the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs*. Washington, EUA, 12 maio 1976, p. 2. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/sec-report-questionable-illegal-corporate-payments-practices-1976.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021).

2 EUA. Sarbanes-Oxley Act of 2002. *Public Law 107-204*. Approved on July 30th, 2002, as amended through Public Law 112-106, enacted on April 5th, 2012. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

3 BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a

Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, §1º, inciso “c”. Brasília, *Diário Oficial da União*, 07 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

4 *Ipsis litteris*: “Internal control is a process, effected by an entity’s board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding”. (COSO. *Internal Control – Integrated Framework*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013, p. 1).

5 O art. 41 do decreto nº 8.420, de 2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, dispôs ser um programa de integridade, isto em relação a uma governança corporativa, aquele que “consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

6 A COM (2016) 615, da Comissão Europeia, dispôs sobre a melhoria regulatória (*better regulation*) nos seguintes termos: “Quando as normas são bem direcionadas, concretas e redigidas de modo simples, é muito mais fácil a sua correta aplicação e a concretização dos objetivos preconizados, quer estes sejam econômicos, sociais ou ambientais. Dispor de normas modernas e proporcionadas, que sejam adequadas aos fins a que se destinam, é indispensável não só para o Estado de direito e a afirmação dos nossos valores comuns, mas igualmente para a eficiência das administrações públicas e das empresas.” (UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. COM(2016) 615. *Comissão Europeia*, Bruxelas, 14 de setembro de 2016, p. 02. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>. Acesso em: 27 out. 2021).

7 “Art. 4º São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.”

8 Vale ressaltar que controle interno de gestão e sistema de controle interno, como expresso pela CRFB/88, são conceitos distintos. Nesse sentido, o art. 7º da instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016: “Os controles internos da gestão tratados neste capítulo não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de controle interno relacionadas no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização.”

9 Quanto à administração pública federal, a instrução, por óbvio, deve ser aplicada juntamente à LLCA.

10 Destaca-se que o controle interno de gestão é um conceito distinto do sistema de controle interno estabelecido pelo texto constitucional. Nesse sentido, assim dispõe o art. 7º da instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, explicitamente: “Art. 7º Os controles internos da gestão tratados neste capítulo não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de controle interno relacionadas no artigo 74 da Constituição federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização.”

11 Entendimento baseado no gerenciamento de riscos orientado pelo National Institute of Standards and Technology (NIST), dos EUA. (EUA. National Institute of Standards and Technology. *Guide for Conducting Risk Assessments*. NIST, U.S. Department of Commerce, 2012, p. 23).

12 Como se refere o art. 6º da instrução: “Art. 6º Além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Assim, comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e *compliance*, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos”.

13 Para Ian Ayres e John Braithwaite, responsáveis pela estruturação do debate sobre a regulação responsiva: “Most distinctively, responsiveness implies not only a new view of what triggers regulatory intervention, but leads us to innovative notions of what the response should be. Public regulation can promote private market governance through enlightened delegations of regulatory functions.” (AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation*. Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press, 1992, p. 4).

14 Está a ser implementada pelo Projeto Prioritário Regulação Responsiva.

15 A Resolução Anatel nº 746, de 22 de junho de 2021, que aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória no âmbito da agência, prevê, em seus considerandos, a atenção aos princípios da regulação responsiva.

16 Conforme prevê o art. 6º, inc. XXII, da LLCA.

**ARTIGOS
E ENSAIOS**

Auditoria operacional na área da educação pela ótica da eficiência

Performance Audit in the Area of Education from the Efficiency Perspective

Luiz Gilberto Monclaro Mury

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pelo PPGEEI da UFRGS, mestre em Engenharia de Produção e graduado em Economia pela UFRGS. Possui especialização em Marketing Internacional na European School of Business em Reutlingen, Alemanha. Auditor público no Tribunal de Contas do RS

Resumo: Este artigo visa apresentar um caso prático de auditoria operacional na área da educação a partir de análise comparativa entre a eficiência de escolas públicas do ensino fundamental em cinco municípios do Rio Grande do Sul, selecionados por meio da técnica de clusterização. Com base na metodologia Análise Envoltória de Dados, e usando as seguintes variáveis de entrada: gasto por aluno, número de alunos por computador/*tablet*, número de alunos por professor e nível socioeconômico dos estudantes, e, como variável de saída, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb 2019), objetivou-se medir o nível de eficiência das escolas desses municípios. A pesquisa conduzida identificou que do universo amostral de 21 escolas com dados disponíveis, apenas 4 alcançaram 100% de eficiência.

Palavras-chave: Auditoria operacional. Tribunal de contas. Ensino fundamental. Eficiência.

Abstract: This article aims to present a practical case of performance auditing in the field of education from a comparative analysis between the efficiency of public elementary schools in five municipalities in Rio Grande do Sul, selected through the clustering technique. Based on the Data Envelopment Analysis methodology and using the following input variables: expenditure per student, number of students per computer/*tablet*, number of students per teacher and students'

socioeconomic level, and, as an output variable, the Basic Education Development Index (Ideb 2019), aimed to measure the level of efficiency of schools from these municipalities. The survey conducted identified that from the sample universe of 21 schools with data availability, only 4 achieved 100% efficiency.

Keywords: Performance Audit. Court of Accounts. Elementary School. Efficiency.

1 Introdução

Até a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o escopo do controle sobre recursos públicos no Brasil era restrito à verificação da regularidade na execução dos gastos, da conformidade legal dos atos administrativos e da fidelidade dos demonstrativos financeiros. A partir da CF/1988 (art. 70), no entanto, introduziu-se o conceito de fiscalização operacional e a busca por economicidade:

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

A emenda constitucional nº 19/1998, por sua vez, introduziu o conceito de eficiência como princípio constitucional, alterando o art. 37 da Constituição Federal, como segue:

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**. (grifo nosso)

Em nível global, a introdução de uma

nova forma de controle dos gastos públicos teve início na década de 1970 em países como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, onde, devido à crise financeira que enfrentavam, ampliou-se a cobrança por mais eficiência, economicidade e transparência dos gastos públicos (ABRUCIO, 1997). A partir de então, diversos países iniciaram reformas em seus serviços públicos seguindo teorias econômicas e princípios desenvolvidos para modelagem de negócios privados (VABO, 2009). Essa onda de mudanças, referida na literatura como “nova gestão pública” (NGP), visava a tornar o serviço público mais orientado ao cidadão e a melhorar sua eficiência usando modelos de gerenciamento do setor privado, além de introduzir o conceito de medições de desempenho para o setor público.

As primeiras práticas da NGP surgiram no Reino Unido no governo da primeira-ministra Margaret Thatcher, que realizou mudanças na política de gestão pública em áreas como métodos organizacionais, relações trabalhistas, planejamento de despesas, gestão financeira, auditoria, avaliação e compras. O modelo da nova gestão pública espalhou-se então pelo mundo com a proposta de flexibilizar a administração governamental e aumentar a *accountability*¹ com uma nova forma de provisão dos serviços, com foco no consumidor-cliente. Nesse sentido, importava alterar não somente a metodologia e a ênfase do setor público através de maior controle financeiro, aumento da eficiência, definição de metas e delegação de poderes, mas também o acompanhamento dos resultados alcançados.

No Brasil, as fiscalizações operacionais estão a cargo dos tribunais de contas na forma de auditorias, sendo conceituadas como:

O exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade,

eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento. (TCU, 2018, p. 9)

Além da economicidade, da eficiência e da efetividade, outras dimensões podem ser objeto de uma auditoria operacional, como a qualidade de um serviço público prestado, a equidade na distribuição de bens e serviços, a eficácia no atendimento de uma meta etc. O objetivo é verificar, por diferentes abordagens, se existem desperdícios ou oportunidades de melhoria e, assim, contribuir para que recursos governamentais sejam aplicados de modo mais eficiente ou com maior retorno social.

Utilizando-se os conceitos acima, o presente artigo apresentará um caso prático de auditoria operacional² sob a ótica da eficiência na área da educação e que foi realizada a partir dos dados públicos das escolas de cinco municípios próximos a Porto Alegre, RS.

2 Fundamentação teórica

Para se realizar uma auditoria operacional (AOP) pela ótica da eficiência, o primeiro passo é definir o conceito. Cohen e Franco (1993) entendem eficiência como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Analisando-se pela ótica de processo, eficiência refere-se à transformação de insumos em produtos, e pode ser examinada por duas perspectivas: (i) minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de um produto; ou (ii) otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total com insumos está previamente fixado.

Peña (2008), por sua vez, afirma que a eficiência pode ser de dois tipos, técnica e econômica:

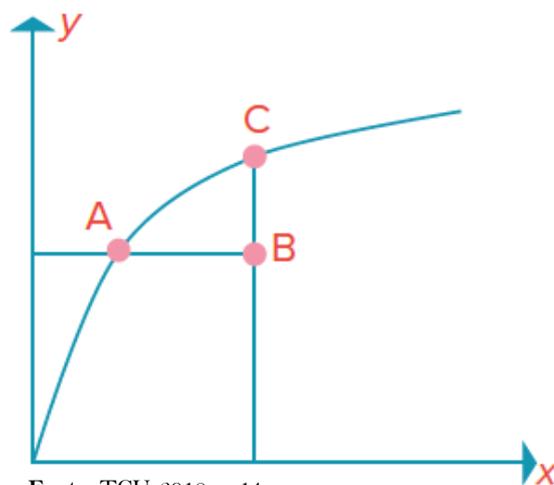
Um método de produção é eficiente, do ponto de vista tecnológico, quando se emprega o menor nível de insumos possível para produzir um nível dado de produção, ou quando se obtém o maior nível de produção possível com um dado nível de insumo. [...] Um método produtivo é mais eficiente do ponto de vista econômico que outro, quando o primeiro consegue uma quantidade de produto igual ao do segundo com menor custo, ou quando com o mesmo custo se obtém um nível de produção maior. (PEÑA, 2008, p. 85)

Observa-se que ambos os conceitos são relativos, demandando, portanto, algum tipo de comparação entre os atores para permitir sua medição.

Dentre as opções para análise da eficiência está o emprego de indicadores específicos para o processo a ser avaliado, como: horas de trabalho por produto produzido; quantidade de dinheiro gasto para a execução de determinada atividade; quantidade de horas paradas de uma máquina; tempo para o *set-up* de um equipamento etc. Outra forma de medir eficiência é por meio da metodologia denominada Análise Envoltória de Dados (DEA), a qual será empregada no presente artigo. A DEA³ é um método quantitativo fundamentado em matemática e estatística, empregada para avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades tomadoras de decisão (DMU⁴), como organizações e programas. Segundo o TCU, ela constrói uma fronteira de eficiência com as unidades mais eficientes na transformação de determinados insumos, ou *inputs* (entradas) em certos produtos ou *outputs* (saídas), pois o conceito de eficiência está diretamente relacionado com a noção de processo⁵.

Na literatura econômica, as medidas de eficiência são representadas, normalmente, por funções de fronteiras, como demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Fronteira de eficiência



Fonte: TCU, 2018, p. 14

A fronteira de eficiência representa o máximo de produtos (y) que se obtém com um determinado nível de insumos (x), ou seja, ela representa o atual estágio tecnológico de determinada indústria. As firmas eficientes são aquelas que se posicionam sobre a fronteira (“A” e “C”). Porém, é preciso destacar que isso não significa que elas sejam perfeitas, sem desperdícios, mas, sim, que conseguem produzir o máximo possível, dadas suas restrições. As firmas que estão abaixo da fronteira, como “B”, são ineficientes (TCU, 2018, p. 14).

A comparação é um fator importante na análise da eficiência, pois a avaliação do desempenho de uma unidade decisória só tem significado quando os dados são confrontados com um padrão de comparação (sejam outras unidades decisórias ou a mesma em períodos anteriores).

A aplicação da DEA exige uma sequência de passos. Inicialmente se selecionam as unidades tomadoras de decisão (DMUs). Na sequência, descreve-se o processo produtivo das unidades analisadas para identificar e classificar os insumos e produtos. Realizado isso, passa-se a executar o método utilizando os *softwares* disponíveis.

Segundo Peña (2008), o método DEA tem sido aplicado com sucesso no estudo da eficiência da administração pública e organizações sem fins lucrativos, já tendo sido utilizado para

comparar departamentos educacionais (escolas, faculdades, universidades e institutos de pesquisas), estabelecimentos de saúde (hospitais, clínicas), prisões, produção agrícola, instituições financeiras, países, forças armadas, esportes, transporte (manutenção de estradas, aeroportos), redes de restaurantes, franquias, cortes de justiça, instituições culturais (companhias de teatro, orquestras sinfônicas) entre outros.

3 Metodologia

Em AOPs, uma das técnicas possíveis para se verificar o desempenho de um serviço público é a análise comparada com instituições que prestem serviço semelhante. A questão que se impõe, neste caso, é: como selecionar de modo adequado os integrantes de um grupo de comparação? Segundo Gomes (2002, p. 42), “os fatos encontrados em determinado trabalho de auditoria devem ser confrontados com algum *critério* com vistas a auxiliar o auditor a fazer algum julgamento ou recomendação” (grifo nosso). Para solucionar esse problema, propõe-se, como critério para a seleção de um grupo comparável entre si em atributos selecionados, uma metodologia que emprega a técnica de *clustering*. Esta técnica possibilita a identificação de grupos com características homogêneas e pode ser utilizada quando se tem, pelo menos, três variáveis numéricas. Uma das técnicas

mais comumente empregadas em *clustering* denomina-se *k-medias*, e consiste em desagregar um conjunto de objetos em subconjuntos menores segundo suas características (variáveis). Seguindo cálculos matemáticos de distância, é possível atribuir medida de proximidade (similaridade) a todos os pares de objetos e entre cada objeto e os subgrupos. Posteriormente, em um processo iterativo, ou seja, repetindo os passos anteriores, formam-se os subgrupos de tal forma que as distâncias entre os membros de um subgrupo sejam mínimas e as distâncias entre os demais subgrupos sejam máximas (TABANKA et al, 2015). Importante frisar, no entanto, que os grupos são formados conforme os indicadores adotados. Caso sejam selecionadas outras variáveis, é possível que o agrupamento se dê de forma distinta.

Avaliar a eficiência técnica dos gastos em educação básica é uma tarefa complexa, pois envolve informações internas, específicas das escolas, e externas, que representam o contexto socioeconômico no qual as escolas estão localizadas. Esse contexto externo é importante principalmente porque o desempenho dos alunos não depende apenas do esforço da escola, mas também das condições familiares e sociais que fazem parte do cotidiano desses alunos. (FRIO et al., 2018, p. 2).

O emprego de modelos para análises comparativas tem como vantagem a clareza da metodologia e dos resultados obtidos. Por outro lado, trata-se de uma análise reducionista, na qual apenas algumas variáveis são consideradas. Assim, em que pese a existência de diversos outros fatores já identificados em estudos acadêmicos e que impactam no aprendizado dos alunos, apenas 4 serão aqui considerados.

Para a auditoria em tela, a seleção de variáveis baseou-se em estudo internacional em que pesquisadores compararam a eficiência do gasto público em educação primária e secundária

entre os países membros da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) com base nos resultados do Pisa⁶ (Programme for International Student Assessment). Os autores utilizaram como variáveis de entrada o gasto por aluno, número de docentes e disponibilidade de computador, e como variável ambiental, um indicador de *background* socioeconômico do aluno (FRIO et al., 2018, p. 4). Já como variável de saída, a nota do Pisa.

4 Resultados

Na auditoria operacional que foi a base deste artigo, o *software* empregado para a criação de *clusters* de municípios com características semelhantes em quesitos educacionais, foi a ferramenta Solver, do Microsoft Excel. A metodologia empregada teve o seguinte roteiro:

1. Seleção de quatro indicadores referentes à área da educação e que representem os entes públicos integrantes da população pesquisada. Para os 24 municípios que são auditados por uma das equipes do TCE/RS foram escolhidos os seguintes indicadores:

- I. Índice Firjan 2018 para Educação (Fonte: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>);
- II. Matrículas na rede pública municipal em 2017 (Fonte Seduc – Dep. de Planejamento);
- III. Despesas liquidadas em 2019 – Conta 361 – ensino fundamental (Fonte: TCE/RS);
- IV. Nº de professores em sala de aula em 2017 (Fonte Seduc – Dep. de Planejamento).

2. Lançamento dos valores de cada município em planilha Excel:

Tabela 1 – Segmentação dos municípios

Nº	Municípios	Índice Firjan Educação – 2018	Matrículas na rede pública em 2017	Despesas liquidadas em 2019 – Conta 361 – ensino fundamental	Nº de professores em sala de aula em 2017
1	Balneário Pinhal	0,7435	1.669	16.649.808	129
2	Barão do Triunfo	0,6655	696	4.212.283	58
3	Barra do Ribeiro	0,6991	643	8.776.884	57
4	Canoas	0,7120	21.868	145.414.014	1.308
5	Capão da Canoa	0,7875	5.260	44.021.245	465
6	Capivari do Sul	0,8316	369	3.338.274	42
7	Caraá	0,7513	465	5.272.606	54
8	Dom Pedro de Alcântara	0,8236	67	2.967.692	11
9	Eldorado do Sul	0,7132	4.510	40.802.658	221
10	Esteio	0,8080	7.022	54.837.809	525
11	Glorinha	0,8006	804	7.257.034	57
12	Gravataí	0,6957	20.949	151.164.393	1.445
13	Guaíba	0,7627	6.737	53.487.172	463
14	Igrejinha	0,8762	2.946	25.930.753	275
15	Imbé	0,8222	2.725	30.114.852	171
16	Mampituba	0,8163	300	3.086.538	26
17	Maquiné	0,7846	188	5.150.071	44
18	Palmares do Sul	0,8756	922	8.256.434	93
19	Parobé	0,8067	6.098	34.400.678	471
20	Rolante	0,8907	1.711	12.363.054	138
21	Santo Antônio da Patrulha	0,8505	2.189	20.451.036	338
22	Sertão Santana	0,8519	596	5.857.548	53
23	Tramandaí	0,7567	4.933	41.559.735	286
24	Viamão	0,6740	19.360	144.775.302	936
	Média	0,78	4.709,46	36.256.161,38	319,42
	Desvio padrão	0,07	6.572,83	45.944.352,26	393,90

Fonte: Elaboração própria

3. Em uma etapa intermediária, os valores lançados são normalizados com a subtração da média e posterior divisão pelo desvio-padrão. Na sequência, em nova planilha, o Excel realiza a análise por *cluster* com o

emprego da ferramenta Solver, segmentando os municípios em grupos por afinidade. No presente relatório, os 24 municípios foram divididos em 5 grupos.

Tabela 2 - Clusterização

Município	Distâncias quadradas					Distância mínima	Cluster
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5		
Canoas	0,000	17,143	28,113	29,397	33,452	0,000	1
Gravataí	0,217	19,259	31,228	31,568	36,571	0,217	1
Viamão	1,369	13,796	25,122	21,995	27,902	1,369	1
Capão da Canoa	17,143	0,000	2,316	3,947	2,796	0,000	2
Esteio	15,054	0,247	2,250	6,079	3,935	0,247	2
Guaíba	14,494	0,234	3,875	3,797	4,052	0,234	2
Parobé	18,167	0,145	1,620	4,760	2,540	0,145	2
Tramandaí	18,938	0,429	3,484	2,034	2,449	0,429	2
Igrejinha	28,113	2,316	0,000	7,763	1,632	0,000	3
Palmares do Sul	34,722	3,714	0,456	7,156	0,857	0,456	3
Rolante	33,939	3,899	0,292	8,496	1,437	0,292	3
Santo Antônio da Patrulha	26,826	1,496	0,205	5,887	1,121	0,205	3
Balneário Pinhal	26,485	1,825	4,255	0,539	1,415	0,539	4
Barão do Triunfo	30,388	5,715	10,828	0,269	5,227	0,269	4
Barra do Ribeiro	29,397	3,947	7,763	0,000	3,175	0,000	4
Caraá	30,397	2,633	4,238	0,632	0,977	0,632	4
Eldorado do Sul	19,774	1,668	6,275	1,051	3,768	1,051	4
Capivari do Sul	33,873	2,937	1,202	4,044	0,055	0,055	5
Dom Pedro de Alcântara	34,313	3,050	1,526	3,593	0,015	0,015	5
Glorinha	31,200	2,212	1,889	2,365	0,077	0,077	5
Imbé	25,898	1,074	0,748	3,876	0,626	0,626	5
Mampituba	33,452	2,796	1,632	3,175	0,000	0,000	5
Maquiné	31,706	2,456	2,649	1,689	0,235	0,235	5
Sertão Santana	34,341	3,239	0,772	5,360	0,301	0,301	5

Fonte: Elaboração própria

Partindo-se de diretrizes do Plano Anual de Fiscalização do TCE/RS, os cinco grupos foram então analisados à luz de uma das dimensões normalmente aplicadas a auditorias operacionais: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e qualidade.

Por opção da equipe, a auditoria sob a ótica da eficiência do ensino fundamental foi realizada no grupo 4 da Tabela de *clusterização*: Balneário Pinhal, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Caraá e Eldorado do Sul.

Com base nas definições acima, e resguardadas as limitações de uma análise à

distância, a auditoria operacional visou a responder ao seguinte questionamento:

Dentre as escolas públicas de ensino fundamental dos municípios de Balneário Pinhal, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Caraá e Eldorado do Sul, quais são as mais eficientes?

Para realizar uma análise comparativa da eficiência entre escolas dos municípios citados, a presente auditoria utilizou como metodologia a ferramenta Análise Envoltória de Dados a seguir detalhada.

4.1 Análise Envoltória de Dados

Para o emprego da metodologia Análise Envoltória de Dados, a auditoria operacional pela ótica da eficiência nas escolas de Balneário Pinhal, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Caraá e Eldorado do Sul, utilizou as seguintes variáveis:

De entrada (insumos):

- i. Gasto da conta 361 por aluno em 2019:** Os gastos da conta 361 – ensino fundamental – são fornecidos pelos municípios ao Tribunal de Contas do Estado do RS, e estão disponíveis nos portais da transparência municipais, sendo iguais para todas as escolas da mesma cidade¹. Já o número de matrículas foi obtido no Censo educacional 2019;
- ii. Número de alunos por computador/*tablet*:** Informação disponível no Censo educacional 2019. Como variável de entrada será utilizado o inverso do valor obtido, para que escolas que tenham um número alto de alunos por computador – fator em tese desfavorável – sejam menos valorizadas. Como esta variável apresenta valores reduzidos, foi multiplicada por cem;
- iii. Nível socioeconômico:** Indicador disponível nos SAEB 2019 ou 2017, e que é calculado a partir da escolaridade dos pais e da posse de bens e contratação de serviços pela família dos alunos. Para melhor caracterizar as escolas foram criados seis grupos, de modo que, no Grupo 1, estão as escolas com nível socioeconômico mais alto. Como variável de entrada será utilizado o inverso do

valor, para que escolas com nível socioeconômico baixo sejam mais valorizadas;

- iv. Número de alunos por professor:** O número de professores e de alunos foi obtido no Censo educacional 2019. Como variável de entrada será utilizado o inverso do valor, para que escolas que tenham um número alto de alunos por professor – fator em tese desfavorável – sejam menos valorizadas. Como esta variável apresenta valores reduzidos, foi multiplicada por cem.

De saída (resultado obtido):

- v. Ideb 2019:** Indicador obtido no site do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) reúne em um único indicador, que varia de 0 a 10, dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e o desempenho médio dos alunos nos exames padronizados aplicados pelo Inep, a cada dois anos, às séries iniciais e finais do Ensino Fundamental. O Ideb foi empregado por ser, conforme o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o indicador oficial para medir a qualidade da educação básica nacional.

Os dados foram então lançados em uma planilha Excel, que, com o uso do suplemento Solver, avaliou comparativamente a relação entre os recursos/insumos aplicados e o resultado obtido (Ideb 2019), gerando a última coluna da tabela 3, denominada eficiência.

Tabela 3 – Avaliação comparativa da eficiência entre escolas municipais

Município	Escola	Série	Insumos / Recursos empregados				Resultado	Eficiência
			Gasto conta 361 por aluno em 2019	1 / Número de alunos por computador/tablet * 100	Nível socioeconômico	1 / Número de alunos por professor		
Balneário Pinhal	EMEF JOSE ANTONIO DA SILVA	Inicial	6.620,65	5,33	5	5,78	4,80	89,2%
	EMEF JOSE ANTONIO DA SILVA	Final	6.620,65	7,84	5	11,76	3,90	65,0%
	EMEF CALIL MIGUEL ALLEM	Final	6.620,65	0,78	5	15,50	2,80	46,7%
	EMEF ANTONIO FRANCISCO NUNES	Inicial	6.620,65	3,28	5	19,67	4,40	73,3%
	EMEF LUIZ DE OLIVEIRA	Inicial	6.620,65	5,73	5	5,73	5,00	93,0%
Barão do Triunfo	EMEF DOM PEDRO II	Inicial	5.580,90	0,00	4	11,11	5,80	97,5%
	EMEF LIBERATO SALZANO V. CUNHA	Inicial	5.580,90	0,00	5	11,36	6,00	100,0%
	EMEF M. DEODORO DA FONSECA	Inicial	5.580,90	5,77	3	19,23	4,40	73,3%
Barra do	EMEF FERNANDO HOFF	Inicial	8.614,54	1,85	5	7,41	4,40	78,6%
Ribeiro	EMEF JOAO GOTTFREDO HEIN	Inicial	8.614,54	7,02	5	14,04	5,40	90,0%
Caraá	EMEF CARLOS GOMES	Inicial	7.347,04	0,00	5	5,43	5,40	100,0%
	EMEF CARLOS GOMES	Final	7.347,04	0,00	5	8,60	5,40	94,4%
	EMEF PEDRO JOSE DE BORBA	Inicial	7.347,04	1,20	4	6,02	5,10	84,6%
	EMEF PEDRO JOSE DE BORBA	Final	7.347,04	1,22	4	10,98	3,70	52,3%
Eldorado do Sul	EMEF OCTAVIO GOMES DUARTE	Inicial	6.404,46	0,00	6	5,58	4,00	86,8%
	EMEF NOSSA SENHORA MEDIANEIRA	Inicial	6.404,46	6,41	5	4,49	4,80	92,3%
	EMEF PADRE ANTONIO VIEIRA	Final	6.404,46	19,83	5	6,90	3,90	70,8%
	EMEF DAVID RIEGEL NETO	Inicial	6.404,46	7,41	5	2,88	5,00	100,0%
	EMEF DAVID RIEGEL NETO	Final	6.404,46	7,00	5	5,45	3,90	73,3%
	EMEF PARANÁ	Inicial	6.404,46	0,00	5	3,32	4,80	100,0%
	EMEF PARANÁ	Final	6.404,46	0,00	5	5,65	3,70	71,1%

Fonte: Elaboração própria

5 Discussão dos resultados

Por meio da Tabela 3 verificou-se que, dentre as escolas e séries – iniciais ou finais e com dados disponíveis (para as quais foi calculado o Ideb 2019) –, apenas quatro atingiram a eficiência máxima.

A primeira escola a obter a eficiência relativa de 100% localiza-se em Barão do Triunfo, município que menos investiu por aluno no ano de 2019. Ademais, duas de suas escolas não oferecem computador aos alunos. A segunda escola com máxima eficiência relativa está localizada em Caraá, e nas séries iniciais possuía apenas 92 alunos. As duas escolas

restantes estão em Eldorado do Sul, sendo ambas para as séries iniciais.

Observa-se que o município que teve o maior gasto relativo com alunos em 2019 – Barra do Ribeiro – alcançou o máximo de 90% de eficiência em uma de suas escolas, e que a escola com menor número de computadores por aluno, em Balneário Pinhal, registrou uma eficiência relativa de 46,7%.

Como mencionado anteriormente, a eficiência das escolas foi medida com base em apenas quatro indicadores de entrada (insumos) e um de saída (nota do Ideb). Espera-se que, a partir do resultado apresentado, inicie-se uma

análise qualitativa das escolas, buscando-se assim entender, por exemplo, como são usados os computadores disponíveis, como se compõe o gasto médio por aluno, se as escolas oferecem aulas de reforço ou atividades acadêmicas no contraturno, qual o grau de envolvimento dos pais com o aprendizado dos alunos etc.

6 Considerações finais

Este artigo apresentou um caso prático de auditoria operacional na área da educação a partir de análise comparativa entre a eficiência de escolas públicas do ensino fundamental de cinco municípios do Rio Grande do Sul, selecionados por meio da técnica de clusterização. Com base na metodologia Análise Envoltória

de Dados, e usando as seguintes variáveis de entrada – gasto por aluno, número de alunos por computador/*tablet*, número de alunos por professor e nível socioeconômico dos estudantes – e, como variável de saída, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb 2019), objetivou-se medir o nível de eficiência das escolas desses municípios. A pesquisa conduzida identificou que do universo amostral de 21 escolas, apenas quatro alcançaram 100% de eficiência.

Para trabalhos futuros sugere-se a aplicação da metodologia em outros municípios, visando, assim, identificar escolas que, mesmo com fatores intra e extraclasse desfavoráveis, obtêm resultados positivos na avaliação do Ideb.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- ARAÚJO, I. **Introdução à auditoria operacional**. 4.ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- FRIIO, G. et al. Eficiência na educação: uma análise por escola no Rio Grande do Sul utilizando o método DEA em dois estágios. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v.12, n.1, pp. 74-89, 2018.
- GOMES, M. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n.2, abr.-jun. 2002.
- LACERDA, V.; PESSANHA, M.; MENEZES, F. **Avaliação da eficiência e da eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do RS, 2016.
- MURY, L. Auditorias operacionais com foco no princípio da efetividade: breve panorama nos tribunais de contas do Brasil. **Revista do TCU**, n. 142, 2018, disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/87>.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. São Paulo: **Revista Lua Nova**, Cedec, n. 44, 1998.
- PEÑA, C. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). Curitiba: **RAC**, v. 12, n. 1, p. 83-106, jan./mar. 2008.
- QEDU. **Portal de Dados sobre Educação**. Disponível em: <https://qedu.org.br>.
- SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/Easp, 2003.

TABANKA, O. et al. Uso da análise de clusters como ferramenta de apoio à gestão no SUS. São Paulo: **Revista Saúde e Sociedade**, USP, v. 24, n. 1, pp.34-45, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24n1/0104-1290-sausoc-24-1-0034.pdf>.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 1.ed. Brasília: TCU, Segecex/Semec, 2018.

_____. **Técnica de Análise Envoltória de Dados em Auditorias**, Brasília: TCU, 2018.

VABO, M. New Public Management –The Neoliberal Way of Governance. **Rannsóknarritgerðir / Working papers**; n.4 2009. Disponível em: http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

Notas

1 Termo sem tradução direta para o português. Pode ser entendido como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros (O'DONNELL, 1998).

2 Artigo baseado em auditoria operacional composta por seis relatórios, cada um abordando grupo diferente de municípios e sob uma ótica distinta (economicidade, efetividade, eficiência, qualidade, equidade e eficácia). A adaptação do relatório que abordou a efetividade do gasto público está disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1680>. Já o relatório sobre qualidade no gasto público será publicado em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/>

3 DEA (Data Envelopment Analysis) Análise Envoltória de Dados.

4 *Decision Making Unit*: unidade tomadora de decisão.

5 Conforme a ISO 9000, um processo é um “conjunto de atividades inter-relacionadas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas)”.

6 O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela OCDE. O Pisa oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais visando à melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem. (Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>.)

7 A auditoria utilizou o valor igual para todas as escolas de um mesmo município, visto que a contabilidade local não segmenta as contas por escola. Idealmente, o custo por aluno deveria ser apurado por unidade tomadora de decisão (DMU), ou seja, para cada escola integrante da base de cálculo.

A

Administração pública dialógica e tribunais de contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo

Dialogical Public Administration and Courts of Auditors: New Perspectives for Prospective External Control

Rosano Pierre Maieto

Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, advogado, agente de fiscalização financeira do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Especialista e mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove) de São Paulo

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar a nova tendência da administração pública no contexto da consensualidade, caracterizada pela busca dialogada entre o gestor público e os administrados, com vistas a uma melhor formulação da vontade administrativa. No mesmo sentido, busca-se transpor o conceito da consensualidade para o âmbito de atuação dos tribunais de contas do Brasil, responsáveis pelo controle externo da administração. No contexto da consensualidade, as auditorias operacionais e o Termo de Ajustamento de Gestão revelam a nova fase daquelas cortes, a saber, o tribunal de contas prospectivo, focado na função pedagógica e conciliadora e não mais na tradicional função punitiva.

Palavras-chave: Administração pública dialógica. tribunais de contas. Consensualidade administrativa.

Abstract: The present work aims to analyze the new trend of public administration in the context of consensuality, characterized by a dialogued search between the public manager and the administered ones, with a view to better formulating the administrative will. In the same sense, it seeks to transpose the concept of consensuality to the scope of action

of the Brazilian courts of auditors, responsible for the external control of the administration. In the context of consensuality, the operational audits and the Management Adjustment Term reveal the new phase of those courts, namely, the prospective court of auditors [tribunais de contas], focused on the pedagogical and conciliatory function and no longer on the traditional punitive function.

Keywords: Dialogical public administration. Courts of auditors. Administrative consensus.

1 Introdução

O presente artigo tem por objeto analisar as novas perspectivas da atuação do controle externo no contexto da era da administração pública dialógica, esta última caracterizada por um modelo de gestão guiado pela consensualidade e não mais pela imperatividade e unilateralidade, atributos típicos da administração pública tradicional.

Na concepção da administração consensual, sobressai o caráter democrático e dialógico da gestão, construído a partir da participação direta dos administrados na formação da vontade administrativa, gerando vínculos entre a gestão e o cidadão, o que favorece uma cultura de participação e o sentimento de pertencimento na condução das ações do poder público. Como consequência, chega-se a resultados dotados de maior eficiência e legitimidade, uma vez que construídos sobre soluções dialogadas e negociadas diretamente pelas partes interessadas.

A administração consensual possui duas vertentes. A primeira é: administração pública dialógica ou democrática, caracterizada pela participação ativa dos interessados na formação da vontade da gestão. Por ser objeto do presente estudo, esta vertente será melhor detalhada na primeira parte da exposição.

Já a segunda vertente é caracterizada

pelo aumento da atividade contratual e da gestão por acordos, a qual comporta o emprego dos meios privados de resolução de conflitos – ADRs (Alternative Dispute Resolution, ou solução alternativa de disputas)¹ –, que passam a ser aplicados nos contratos firmados pela administração pública, demonstrando a transição da “supremacia e indisponibilidade do interesse público”, características da legalidade estrita, para a fase da consensualidade e da negociação como meios de se promover a desjudicialização nas relações envolvendo as contratações públicas. Por não estar abrangida no escopo deste trabalho, essa vertente não será objeto de análise mais profunda.

A segunda seção do presente artigo tratará do atual papel dos tribunais de contas no exercício constitucional do controle externo da administração e os novos desafios ante a transição do modelo tradicional de controle das contas públicas – baseado principalmente nos aspectos formais e contábeis –, controle este, por regra, realizado em momento posterior à realização do gasto público, cujos resultados efetivos não são capazes, por um lado, de reparar eventuais danos ou prejuízos ao erário, nem, por outro, a repetição dos mesmos problemas.

Para fazer frente a essa nova fase da administração pública é que a Constituição Federal de 1988 ampliou as competências dos tribunais de contas para além do mero controle formalístico do gasto público², incumbindo a cortes o extenso rol de atribuições previstas nos onze incisos do artigo 71.

Além dessas competências, o texto constitucional incluiu, juntamente com os critérios da legalidade e da economicidade, o critério da legitimidade³ como um dos aspectos a serem considerados na análise das contas públicas. Por legitimidade na aplicação dos recursos, entende-se que compete aos tribunais de contas avaliar se o gestor atuou dentro dos limites legais da discricionariedade administrativa ou se, ao contrário, empregou os recursos com abuso

do poder discricionário, o que caracteriza a ilegitimidade do gasto público.

No mesmo sentido, o próprio *caput* do artigo 70 da Constituição determina que a fiscalização exercida pelo órgão de controle externo não seja restrita aos aspectos financeiros, patrimoniais, contábeis e orçamentários, mas que se estenda também ao controle operacional, assim definido como:

a avaliação, de forma sistemática, de programas, projetos, atividade ou ações administrativas por órgão ou entidades públicas, quanto às dimensões da economicidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da equidade de maneira a tutelar o direito à boa administração pública. (CUNDA, 2011)

Na terceira seção, será analisado de que modo o controle realizado por meio das auditorias operacionais permite contornar uma das principais problemáticas enfrentadas pelos tribunais de contas, qual seja, a demora excessiva nas análises das despesas, as quais, em geral, somente são submetidas a julgamento quando todos os atos contratuais já se exauriram no tempo. Nesse sentido, importa destacar que a auditoria operacional é realizada durante a execução da despesa, o que possibilita a correção de eventuais impropriedades e, assim, evitar maiores prejuízos aos cofres públicos.

As auditorias operacionais permitem aos tribunais de contas monitorar diretamente o gestor público, com recomendações e alertas para que este reavalie suas escolhas, apresentando soluções que permitam à administração promover as correções adequadas ao caso concreto, sempre com o cuidado de não interferir na discricionariedade administrativa.

Dessa forma, os tribunais de contas passam dar relevância às suas funções pedagógica e colaborativa em detrimento de sua função punitiva. Essa função pedagógica e

colaborativa deve se voltar, principalmente, para o acompanhamento das políticas públicas. Nesta seara, não se busca detectar irregularidades e aplicar penalidades, mas sim identificar impropriedades e inconsistências e indicar, ao gestor, os caminhos possíveis para corrigi-las. Tais intervenções, ressalte-se, devem ser públicas e com a ampla participação dos envolvidos, acentuando o diálogo institucional.

Ao final, demonstrar-se-á que os tribunais de contas vêm acentuando o seu papel prospectivo, consensual e dialógico, não mais atuando apenas como um órgão sancionador.

2 A administração pública dialógica na era da consensualidade

O modelo de administração pública concebido pela Constituição Federal de 1988, na versão do constituinte originário, ainda continha fortes traços burocráticos, tanto que seu texto recepcionou o decreto-lei nº 200/1967, responsável pela primeira tentativa do Estado brasileiro em dar maior agilidade e desburocratizar a máquina pública, atribuindo forte papel às entidades da administração indireta, estas majoritariamente de natureza jurídica de direito privado, resultado da descentralização das atividades estatais.

Nesse modelo, ainda prevalecia a concepção da supremacia da vontade da administração sobre o particular, o princípio da legalidade estrita e a indisponibilidade do interesse público, qualquer que fosse o objeto da controvérsia.

Para a tradicional doutrina brasileira do direito administrativo, forjada entre os meados e o final do século XX, o princípio da legalidade representa a obediência ao comando legal, constituindo verdadeiro rol de limitações e vedações e que autorizam o agente público a fazer somente o que

a lei permitir. Nas palavras de Diógenes Gasparini⁴:

O princípio da legalidade significa estar a administração pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular.

Na administração pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir *secundum legem*. Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

No mesmo sentido, para Hely Lopes Meirelles⁵, as normas administrativas não comportam nem acordo, nem composição, em razão da inafastabilidade da vontade da lei:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelatáveis pelos agentes públicos. [...] Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto que na administração particular é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Esse modelo burocratizado e excessivamente rígido passou por profunda modificação com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1995, mudanças essas que culminaram com a promulgação da emenda

constitucional nº 19/1998, cujo objetivo principal foi transformar a administração pública, excessivamente burocrática e, ainda, de forte tradição patrimonialista, em uma administração pública gerencial, mais assemelhada com o regime privado, mais flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. Nas palavras do então ministro e principal arquiteto da reforma da administração de 1998 Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998, p. 1):

O projeto e o debate nacional que se estabeleceu em torno da reforma administrativa tiveram como objetivo a superação não apenas da forma patrimonialista de administrar o Estado brasileiro – forma que sobrevive embora esteja há muito morta enquanto valor –, mas principalmente criticar e oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, que permanecia dominante no Brasil apesar de sua comprovada inadaptação às características do Estado moderno.

É de se ressaltar que a inclusão do princípio da eficiência entre aqueles insculpidos no *caput* do artigo 37 da CF/1988 desloca o debate da atuação da administração – anteriormente restrito aos limites da vinculação e da discricionariedade, em que a submissão à lei era o principal parâmetro de validade – para focar na finalidade pública, identificada como o atingimento do interesse público, o qual deve orientar a atuação estatal.

Não se trata, por outro lado, de ignorar ou descumprir a lei em prol do resultado final que se busca, mas sim autorizar a atuação da administração em situações fáticas não previstas em lei, mas que exigem do poder público uma resposta imediata para o caso concreto.

Já a administração consensual representa um novo patamar do modelo gerencial, passando a pautar a atuação da administração a partir de soluções dialogadas, tanto com os órgãos e entidades responsáveis pela formulação das políticas públicas quanto com os administrados,

em contraposição à atuação unilateral e imperativa no modelo tradicional.

Esse modelo de administração consensual também pode ser entendido pelas expressões que lhe são semelhantes, como administração dialógica, administração paritária, administração por contrato e administração por acordo. Nas palavras de Oliveira e Schwanka (2009):

administrar por meio de métodos ou instrumentos consensuais não significa, necessariamente, lançar mão da figura clássica do contrato administrativo. O sentido das expressões elencadas sinaliza um novo caminho, no qual a administração pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, a transação. Isso em setores e atividades preferencial ou exclusivamente reservados ao tradicional modo de administrar: a administração por via impositiva ou autoritária.

A administração dialógica coloca o poder público mais próximo da sociedade civil, substituindo a verticalidade (impositiva, prescritiva), pela horizontalidade (negocial) nas relações entre o Estado e os administrados, os quais são chamados a participar de maneira ativa da gestão administrativa. Esse modelo de colaboração faz nascer um sentimento de pertencimento e de corresponsabilidade entre os administrados, o que contribui para que as partes (administração e cidadão) encontrem as soluções que melhor atendam ao interesse público. Segundo Odete Medauar (2003):

a atividade de consenso-negociação entre poder público e particulares, mesmo que informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela administração. Essa não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática da

imposição unilateral e autoritária de decisões. A administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. [...] Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos.

Ao comentar a gestão participativa como uma evolução em direção às conquistas democráticas da sociedade civil organizada, agora não mais restrita ao voto, mas também capacitada a influir diretamente nas tomadas de decisões administrativas, Adilson Dalari (1999) pontua:

Os particulares, os cidadãos, destinatários finais das ações estatais, paulatinamente estão deixando de ser considerados como intrusos nas atividades administrativas, especialmente nos processos de tomadas de decisões. A tendência é no sentido de desenvolvimento da participação popular nas decisões administrativas, como já vem ocorrendo nas questões ambientais, nas concessões de obras e serviços públicos, nas licitações de grande vulto e em matéria de planejamento urbano.

Como exemplos de instrumentos da administração dialógica, podem ser citadas a consulta pública, prevista no artigo 31 da lei federal nº 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, e as audiências públicas, presentes no artigo 32 do mesmo diploma legal⁶.

Tais institutos representam uma instância no processo de tomada de decisão no qual a autoridade competente permite que as pessoas que possam sofrer seus reflexos tenham a oportunidade de se manifestar, antes da sua execução. Por meios da consulta e da audiência públicas é que a autoridade tem acesso, em pé de igualdade, às várias opiniões sobre a demanda. Embora tais opiniões não possuam o caráter

vinculativo, mas apenas consultivo, cabe à autoridade analisá-las e, a partir de critérios de ponderação, acolhê-las ou rejeitá-las.

O artigo 33 da lei federal nº 9.784/1999 prevê que a administração pode estabelecer outros meios de participação dos administrados, seja de maneira direta, seja por intermédio de organizações e associações legalmente constituídas, sendo que os resultados advindos das consultas ou audiências e que porventura tenham influenciado na decisão final, devem ser tornados de conhecimento público, nos termos do artigo 34 da mesma lei.

Assim, os instrumentos analisados, aliados a outros como as enquetes e consultas eletrônicas, os painéis de debates promovidos pela administração e abertos à população, a atuação dos conselhos de gestão e fiscalização dos serviços públicos e outras formas de participação por meios digitais, inserem-se no conceito da administração consensual ou dialógica, modelo que deve se afirmar ainda mais com a universalização da rede mundial de computadores.

Quanto aos tribunais de contas, órgãos ainda marcados por excessiva burocratização e formalismo, a consensualidade se encontra, em até o momento, em fase embrionária, mas com forte tendência de crescimento. Os instrumentos de diálogo institucional nas cortes de contas serão analisados nas próximas seções.

3 O Tribunal de Contas prospectivo: novas tendências do controle externo

O Tribunal de Contas está previsto pela Constituição Federal de 1988 no título IV, capítulo I, seção IX, artigos 70 a 75. Nos termos do *caput* do artigo 71, o Tribunal de Contas da União é órgão técnico de auxílio do Congresso Nacional no exercício do controle externo da administração.

Situado no capítulo destinado ao Poder Legislativo e não no capítulo III, destinado ao Judiciário, embora ostente a nomenclatura de “tribunal”, o tribunal de contas não integra o

Poder Judiciário, pois assim quis o constituinte originário, que reafirmou a natureza administrativa da corte de contas.

Muito embora situado como órgão de auxílio do Poder Legislativo no exercício do controle externo da administração, o tribunal de contas é órgão independente, autônomo, que não se submete a nenhum dos demais poderes.

Aliomar Baleeiro, acerca da criação e natureza jurídica do Tribunal de Contas, cita a lição de Rui Barbosa ao conceber, por meio do decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, uma corte de contas no país:

graças, sobretudo, a Ruy Barbosa, que o justificou como corpo de magistratura intermediária entre a administração e a Legislatura, de sorte que haja entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na administração seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. (Baleeiro, 1969)

A posição de independência e autonomia dos tribunais de contas em relação ao Poder Legislativo também foi objeto de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal. A corte suprema reafirmou tal posição no julgamento da medida cautelar na ação declaratória de inconstitucionalidade nº 4.190/RJ, de relatoria do ministro Celso de Mello, julgado em 10 de março de 2010⁷:

A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA – INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO – ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE

CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos tribunais de contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes.

Quanto à natureza jurídica das decisões emanadas pelos tribunais de contas, já ficou consolidado na doutrina que estas possuem natureza administrativa, tendo em vista o sistema de jurisdição aqui adotado pelo direito brasileiro.

Muito embora o texto constitucional contenha expressões próprias da atividade judicial nas disposições atinentes aos tribunais de contas, tais como: (a) a previsão do inciso II, do artigo 71, que fixa entre as competências dessas cortes “julgar as contas” dos responsáveis indicados no referido dispositivo legal; (b) a expressão “jurisdição”, presente no art. 73; (c) a equiparação das garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de seus membros aos ministros do STJ, nos termos do §3º do art. 73; e (d), por fim, a própria nomenclatura “Tribunal”, dada à corte de contas – não há como afastar a condição de órgãos administrativos dos tribunais de contas brasileiros e, por consequência, da natureza administrativa de suas decisões.

Sobre a natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas assim se manifestou José Cretella Júnior (1988):

Somente quem confunde “administração” com “jurisdição” e “função administrativa” com “função jurisdicional” poderá sustentar que as decisões dos tribunais de contas do

Brasil são de natureza judicante. Na realidade, nenhuma das muitas e relevantes atribuições da corte de contas, entre nós, é de natureza jurisdicional. A corte de contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa.

Para aclarar a segregação das funções a que estão afetos os tribunais de contas e o Poder Judiciário, Cretella Júnior é incisivo:

Todas as atribuições de controle, de fiscalização, são estranhas à função jurisdicional, que, no Brasil, é privativa do Poder Judiciário. Do contrário, estaríamos admitindo a existência, entre nós, do contencioso administrativo. Porque “fiscalização” ou “apreciação” de contas, dizer se a conta é boa ou não, é função administrativa.

A partir dessas premissas – da independência das cortes de contas em relação aos demais poderes da República e da natureza jurídica de suas decisões – é que se pode adentrar na possibilidade de os tribunais de contas exercerem funções de natureza pedagógica e colaborativa, e não apenas de natureza punitiva.

Nesse sentido, conforme foi salientado na parte introdutória deste trabalho, as auditorias e inspeções realizadas pelos tribunais de contas, nas unidades administrativas dos órgãos e Entidades que integram a administração pública, possuem natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do inciso IV do artigo 71 da CF/1988.

É por meio das auditorias operacionais que os tribunais de contas exercem o controle e o acompanhamento das políticas públicas. Segundo o Manual de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):

A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos,

sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.⁸

Já em relação aos objetivos da auditoria operacional, o Manual das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público assim as refere:

a auditoria operacional visa a fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento. As auditorias operacionais oferecem novas informações, conhecimento ou valor ao: I – proporcionar novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas); II – tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas; III – proporcionar uma visão independente e autorizada ou uma conclusão baseada em evidência de auditoria; IV – fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria.

As auditorias operacionais são feitas durante a execução da despesa ou da política pública, o que é denominado controle *pari passu*, concomitante ou incidental. Ao realizar a auditoria operacional, uma vez detectadas impropriedades ou irregularidades, o tribunal de contas procura indicar ao ordenador da despesa, ou ao responsável pela execução do programa governamental, recomendações para que este reavalie suas escolhas, com a apresentação, sempre que possível, de soluções alternativas que possibilitem à própria administração promover as adaptações e correções na execução da política pública. Ressalte-se, sempre, que tais indicações não devem interferir na discricionariedade administrativa.

Ao comentar sobre o papel das auditorias operacionais e sua relação com a função pedagógica e colaborativa dos tribunais de contas, Willeman⁹ destaca:

(...) trata de área em que o controle não se volta à detecção de irregularidade e aplicação de sanções e, inversamente, prioriza o diagnóstico célere e tempestivo de equívocos e inconsistências, acompanhado da formulação das respectivas sugestões de aprimoramento e possíveis soluções. Ou seja, em um contexto em que se valorizam os intercâmbios institucionais, a visão do Tribunal de Contas pode favorecer a melhoria das escolhas orçamentárias e das opções administrativas.

Outro instrumento que concorre para o aprimoramento da função dialógica e colaborativa dos tribunais de contas, e que desempenha importante papel no aprimoramento do controle e acompanhamento das políticas públicas, é o denominado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Segundo Willeman, esse instrumento pode ser definido como um mecanismo de controle consensual, celebrado entre o tribunal de contas e o órgão auditado, pelo qual a administração fiscalizada assume obrigações de correção na aplicação de determinado recurso ou programa governamental, segundo metas e prazos para sua efetivação.

O Termo de Ajustamento de Gestão nasceu inspirado no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no artigo 5º, §6º da Lei da Ação Civil Pública, lei federal nº 7.347/1975¹⁰, cuja titularidade com relação à formalização cabe aos legitimados para promover a ação civil pública. Trata-se de mais um mecanismo que, aliado às auditorias operacionais, que invertem o foco tradicional dos tribunais de contas, com base na imperatividade e no punitivismo para uma postura prospectiva, dialógica, que privilegia a busca consensual da melhor solução para a melhor gestão financeira do erário.

Segundo estudo de Araújo e Alves (2012), os seguintes tribunais de contas estaduais já previam o instituto do Termo de Ajustamento de Gestão em suas respectivas leis orgânicas ou regimentos internos: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso,

Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe. Ou seja, a maioria dos 33 tribunais de contas do Brasil já adotava o TAG como meio dialógico e consensual com vistas a evitar o desperdício dos recursos públicos.

4 Conclusões

As recentes transformações pelas quais vem passando o direito administrativo, mormente após o advento da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, com a introdução do princípio da eficiência como uma das bases da administração pública, pela EC nº 19/98, favoreceram o desenvolvimento de uma nova concepção de administração, caracterizada não mais pelos tradicionais institutos da legalidade estrita, imperatividade e indisponibilidade do interesse público.

A nova ordem constitucional privilegiou a democracia e a ampla participação do cidadão diretamente influenciando as decisões do poder público. Nesse sentido, a participação deixa de se limitar ao direito ao voto (participação política) e passa também a permear a atividade administrativa do Estado, como nas audiências e consultas públicas, nos conselhos gestores, nas Organizações Não Governamentais etc.

Essa abertura para a participação do administrado na formação da vontade da administração é o corolário da consensualidade. O novo

modelo de administração pública que emerge já não é o gerencial, mas sim a administração dialógica ou consensual. Neste modelo, gestores públicos e os demais interessados não pertencentes aos quadros da administração constroem soluções de consenso, sempre objetivando preservar o interesse público, sem, no entanto, subtrair a discricionariedade – legítima – do agente político.

É neste contexto de transformação dos paradigmas da administração que um novo modelo de atuação dos tribunais de contas vem se firmando, ainda que em passos muito mais lentos do que já ocorre no âmbito do Poder Executivo.

A era da administração pública dialógica deve ser acompanhada pelo caráter prospectivo dos tribunais de contas, caráter este entendido como um órgão de controle cuja a função primeira não é punitiva, em geral tardia e inócua, mas sim a pedagógica e colaborativa, realizada durante a execução dos programas governamentais, com soluções dialogadas com a administração, com vistas a corrigir eventuais erros ou impropriedades detectadas.

A promoção desta cultura dialógica, nos tribunais de contas do Brasil, é que deverá nortear o exercício do controle externo das políticas públicas, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Referências

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo direito administrativo pós-moderno. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul.-set. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>, Acesso em: jun. 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>, Acesso em: mar. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, ano 77, vol. 631, maio 1988.

CUELLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schimidlín. **Direito administrativo e Alternative Dispute Resolution**. Com comentários à legislação do Rio de Janeiro e da União sobre arbitragem e medição em contratos administrativos e desapropriações. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 134, jul.-dez. 2011.

DALARI, Adilson de Abreu. Os poderes administrativos e as relações jurídico-administrativas. **Revista de Informação Legislativa**. São Paulo, v. 36, nº 141, p. 75-87, jan./mar. 1999.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf> Acesso em: jun. 2021.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29082013-142048/publico/Bruno_Mitsuo_Nagata.pdf. Acesso em: jun. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como nova fase da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, forma de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan. 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.190/RJ – MC**. Rel. Min. Celso de Mello, j 10.03.2010.

WILLEMANN, Mariana Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2.ed., 1.reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Notas

1 Para maior aprofundamento no tema das ADRs, ver Cuellar, Moreira, Garcia, Cruz (2020).

2 Para as competências constitucionais dos tribunais de contas: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Arts. 70 a 75. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, Acesso em: jun. 2021.

3 Sobre o conceito de legitimidade aplicado ao controle externo, ver Nagata (2013).

4 GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 10.

5 MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestro; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, pp. 89-90.

6 Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou

jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

7 BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

8 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.190/RJ – MC**. Rel. Min. Celso de Mello, j 10.03.2010.

9 INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP)**: nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público. - Belo Horizonte, 2017. 190 p. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: junho de 2021.

10 Ibidem.

11 WILLEMANN, Mariana Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2ª ed., 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

12 Ibidem.

13 Lei federal nº 7.347/1985, art. 5º, §6º: Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

C

ontrolle interno no setor público como instrumento de controle de gestão: Um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Pará

Internal Control in the Public Sector as Management Control Instrument: A Case Study at the Court of Accounts of the State of Pará

Maria Carolina Ferreira Rameiro

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (Ufpa). Auditora de controle externo no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA)

Resumo: Este artigo tem por objetivo verificar de que forma os procedimentos de controle interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) auxiliam na melhoria da gestão da instituição. Deste modo, buscaremos conhecer a realidade do controle interno do TCE/PA e analisá-la de acordo com a legislação vigente, bem como debater de que modo a Secretaria de Controle Interno atua na gestão da corte, auxiliando o gestor público na melhoria da qualidade do gasto público. Para o desenvolvimento da pesquisa serão utilizados os procedimentos quantitativos e qualitativos, o primeiro para apresentar e discutir o entendimento dos principais autores sobre o tema e o segundo para auxiliar na produção de dados que será realizada por meio de entrevista com o responsável pela Secretaria de Controle Interno do TCE/PA. Durante a análise dos dados coletados observou-se que o controle interno do TCE/PA atua como instrumento de controle de gestão visto que acompanha todo o processo de despesa da instituição, porém apresenta nuances que podem ser melhor trabalhadas para alcançar melhorias na execução dos controles.

Palavras-chave: Administração pública. Controle interno. Auditoria.

Abstract: This article aims to verify how the internal control's procedures of the Audit's Court of the State of Pará (Tribunal de Contas do Estado do Pará / TCE-PA) assist in improving the management of the institution.

In this way, we will seek to know the reality of the court's Internal Control Department and analyze it according to the current legislation, as well as to discuss how the Internal Control Department's acts in the management of the court, assisting the public manager in the quality improvement of public expenditure. For the research will be used the quantitative and qualitative procedures, the first ones to present and discuss the understanding of the major authors on the subject and the second one to assist in the production of data that will be performed through an interview with the person in charge of the department. During the analysis of the collected data it was observed that the court's Internal Control Department acts as an instrument of management control since it accompanies the entire expense process of the institution, but has characteristics that can be improved to achieve better results in the execution of the controls.

Keywords: Public Administration. Internal Control. Audit.

1 Introdução

Pesquisar sobre controles internos, torna-se tarefa fundamental diante das atuais crises institucionais que o país atravessa. Além disso, possuir sistemas de controles consolidados diminui os riscos de desvios de recursos públicos, malversação de verbas, fraudes e demais situações embaraçosas que atualmente assolam o Brasil.

O sistema de controle desenvolvido no país que fomenta o controle social no auxílio ao controle institucional torna ainda mais relevante a discussão deste tema em todos os ambientes, mais especificamente no acadêmico, buscando sempre integrar a população – verdadeira guardiã dos recursos públicos – à discussão.

Para o Comitê de Procedimentos de

Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados AICPA (1993), o controle interno é “o plano da organização e todos os métodos e medidas coordenados, aplicados a uma empresa, a fim de proteger seus bens, conferir a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, promover a eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas”.

Diante disso, este artigo tem por base e diretriz o seguinte problema: o controle interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará atua como instrumento de gestão, buscando melhorar os resultados da instituição? Como objetivo geral, coloca-se a tarefa de verificar de que forma os procedimentos de controle interno do TCE/PA auxiliam na melhoria da gestão da instituição. Para atingir esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: analisar a estrutura de controle interno do TCE/PA e averiguar se este controle interno do TCE/PA auxilia a instituição no cumprimento de seus objetivos de maneira efetiva, servindo como instrumento de gestão para a administração.

Para o desenvolvimento do artigo serão utilizados, de forma panorâmica, os métodos quantitativos e qualitativos, o primeiro na aplicação do questionário e o segundo na construção de todo o arcabouço teórico que sustentará a discussão.

O trabalho se propõe a debater a respeito da importância deste setor para as organizações e entender como seu bom funcionamento pode evitar situações danosas à população no que se refere à aplicação dos recursos públicos e como evitá-las. O controle interno das organizações tem por objetivo trazer segurança ao administrador público na aplicação dos recursos que lhe foram confiados, bem como, auxiliar toda a instituição no seu bom e regular funcionamento, com vistas a atingir seu objetivo da maneira mais eficaz.

2 Referencial teórico

2.1 Tipos de controle na administração pública

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, define em seu artigo 15 que: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração”. Nesse contexto, o controle é visto pela sociedade como uma ferramenta da democracia que busca averiguar se os recursos geridos pelos agentes públicos estão sendo utilizados em prol da coletividade, de maneira eficiente, efetiva, econômica e eficaz (CASTRO, 2015).

Dentro da realidade brasileira a ideia de controle pode ser notada desde a época do Brasil Colônia, quando foram instituídas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro em 1680, diretamente subordinadas a Portugal. Nesse período, entretanto, o controle realizado era restrito à questão orçamentária e financeira. Já após a Independência do Brasil foi criado o Tesouro Nacional, passando-se a partir desse marco ao processo de controle de gestão pública do Brasil Império. Porém, foi somente após a Proclamação da República que este controle se tornou mais efetivo na administração pública (PETER; MACHADO, 2014).

Segundo a Cartilha da Controladoria Geral da União (CGU, 2012):

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na administração pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

Apesar de todo o arcabouço legal já existente, foi somente após a Carta Magna de 1988 que o controle ganhou maior relevância na administração pública brasileira, sendo a partir de

então compreendido como princípio constitucional presente em nossa Lei Maior (PETER; MACHADO, 2014). Hodiernamente, existe no país uma estrutura jurídica de controle bem fortalecida, que se subdivide em: controle social e controle institucional (controle interno e controle externo), conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

O controle social é conceituado como a participação da sociedade na gestão pública, fiscalização, monitoramento e no controle das ações administrativas. É, portanto, uma importante ferramenta de prevenção contra a corrupção e de fortalecimento da cidadania. Ademais, o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional, realizado pelos órgãos que fiscalizam o dinheiro público, visto que o controle social contribui para a regular e correta aplicação dos recursos públicos, visando satisfazer as necessidades da população (CGU, 2012).

Ainda segundo a Cartilha supracitada, para a efetivação deste controle, o cidadão precisa ter acesso aos mecanismos de exercício do controle social, quais sejam: audiências públicas para a discussão dos orçamentos públicos, monitoramento da execução das despesas públicas por meio dos portais da transparência e prestação de contas aos conselhos formados pela sociedade.

O controle social é visto como o conjunto de ações orquestradas pela sociedade civil, com o fito de fortalecer os mecanismos de controle institucionais exercidos pelos órgãos fiscalizadores previstos na Constituição Federal de 1988. Destaca-se ainda que o controle social é premissa básica para o fortalecimento da democracia (PETER; MACHADO, 2014).

A participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos, seja por meio do acompanhamento das audiências públicas realizadas para a definição das diretrizes, dos objetivos e das metas dos orçamentos públicos, seja na utilização dos portais da transparência para

averiguar a execução desses objetivos, impõe ao Estado o aprimoramento da gestão pública no intuito de atender as novas necessidades da população (TCE/PA, 2017).

Já o controle institucional se classifica como controle externo ou interno, dependendo da inserção ou não do controle nos órgãos, ou seja, da estrutura administrativa a ser controlada. O controle interno é organicamente inserido na estrutura administrativa e deve ser diretamente subordinado ao dirigente maior da organização. Já o controle externo compõe outro poder (Legislativo), logo está fora da estrutura administrativa controlada, daí decorre sua denominação (ROCHA; QUINTIERE, 2010).

Outras formas de diferenciação entre controle externo e interno estão relacionadas à autonomia e à forma de atuação, ou seja, o controle interno, inserido nas instituições, tende a ser mais dependente, a adotar uma postura de órgão consultor do gestor ao qual está subordinado. Já o controle externo possui mais independência em relação aos órgãos que audita, agindo de maneira mais corretiva e menos como assessoramento, especificamente se atua no modelo de tribunal de contas (ROCHA; QUINTIERE, 2010).

O controle interno na administração pública é definido por Botelho (2008, *apud* PETER; MACHADO, 2014) como o controle realizado pelo próprio órgão no âmbito de sua administração, exercido de forma adequada e capaz de propiciar uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas serão atingidos de maneira eficaz, eficiente e com a devida economicidade. Já o controle externo é realizado por órgãos que não fazem parte da gestão administrativa, com o intuito de averiguar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos de sua igual federação.

O controle externo é de competência do Poder Legislativo, realizado com o auxílio dos tribunais de contas, que têm suas atribuições

definidas nas Constituições Estaduais e na Constituição Federal, no caso do Tribunal de Contas da União. Os artigos 70 e 71 da Carta Magna versam exclusivamente sobre a realização do controle externo na estrutura administrativa federal definindo as atribuições do Tribunal de Contas da União nos seguintes termos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – Appreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – Appreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;

VII – Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

As atribuições dos órgãos de controle externo dos estados são bem similares às do TCU, devendo os tribunais de contas estaduais, auxiliarem as assembleias legislativas dos seus estados na realização do controle externo. Do exposto, observa-se a relevância dos controles para a realidade brasileira, país de dimensões continentais, visto que é por meio desse monitoramento dos recursos públicos que o cidadão verifica se os valores entregues aos gestores estão sendo utilizados na melhoria do bem-estar da coletividade, ou apenas atendendo aos interesses de um grupo restrito de pessoas. Por conseguinte, fomentar o controle social é papel fundamental de todo bom gestor público.

2.2 Controle interno

O controle interno das organizações refere-se ao conjunto de métodos e procedimentos

adotados pela instituição, com o intuito de salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes (CASTRO, 2015, p. 373).

Almeida (2003), em conceituação bastante convergente da anteriormente citada ao norte, define o controle interno como o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com o objetivo de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da entidade.

Porém, o controle interno direcionado à área pública, além das competências expostas acima, busca também funcionar como um mecanismo de auxílio para o administrador público e como ferramenta de proteção e defesa do cidadão, garantindo que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. Ademais, é por meio do controle interno nas instituições públicas que se salvaguarda os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes, e as irregularidades. (CASTRO, 2015).

Para Attie (1998, p.111):

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2009), em documento intitulado *Crêterios gerais de controle interno na administração pública*:

O controle interno refere-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de procedimentos e políticas adotados por uma organização para

a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, portanto, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o objetivo de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos.

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T) 16.8 conceitua controle interno, segundo o enfoque contábil, como o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, cuja finalidade é:

- a. salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- b. dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- c. propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- d. estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- e. contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- f. auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

Além disso, a NBC T 16.8 expõe que o controle interno deve ser realizado em todos os níveis da instituição do setor público, tendo por objeto a preservação do patrimônio público, o controle da execução das ações que integram os programas e a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

Imperioso mencionar que a organização dos controles internos é de responsabilidade do administrador público, cabendo a ele gerir o patrimônio e os recursos da instituição que comanda. Após a organização dos controles internos é fundamental permanecer em constante vigilância e avaliação, visto que as falhas de seu

funcionamento acarretam reflexos inevitáveis nos resultados da instituição, podendo comprometê-la (CASTRO, 2015).

O marco legal dos controles internos da administração pública brasileira, despontou a partir da criação do decreto-lei nº 579, de 30 de junho de 1938, no qual foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), cuja competência englobava a de inspecionar os serviços públicos. Porém, foi em 1964, com o advento da lei nº 4.320 que se estabeleceram os fundamentos do controle interno, visto que determina que o Poder Executivo desenvolva os três tipos de controle previstos no artigo 75, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos criados para esse fim (PETER; MACHADO, 2014).

O artigo 75 da lei nº 4.320 preconiza que:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O decreto-lei nº 200/1967, que versa sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, tratou o controle como um dos princípios fundamentais das atividades da administração pública, nos seguintes termos:

Art. 6. As atividades da administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I – Planejamento.

II – Coordenação.

- III – Descentralização.
- IV – Delegação de Competência.
- V – Controle.

O decreto-lei supracitado define ainda em seu artigo 13, que o controle na administração federal será exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, especificamente no acompanhamento dos programas e na observância das normas que governam a atividade específica de cada órgão, bem como na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Segundo Bresser-Pereira (1995)¹, a eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – tornou-se essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Nesse contexto, houve um crescimento na atuação dos sistemas de controle interno das unidades administrativas dos Poderes do Estado e da administração indireta, auxiliando os gestores no controle prévio e concomitante da aplicação dos recursos, na melhoria da qualidade do gasto público bem como na execução eficiente de seus orçamentos e no controle patrimonial.

Assim, é possível inferir que o controle interno na administração pública em geral encontra amparo legal para sua atuação, monitorando a execução das despesas, auxiliando a gestão na boa e regular aplicação dos recursos, possuindo todo o respaldo para sua atuação de forma independente e isonômica.

2.3 Controle interno no Tribunal de Contas do Estado do Pará

No contexto do Tribunal de Contas do

Estado do Pará, as atribuições da Secretaria de controle interno (Secin) encontram-se definidas no Regulamento de Serviços Auxiliares, ato nº 69/2014, definindo a forma de atuação e como suas tarefas poderão auxiliar a gestão na melhoria dos gastos com vistas a trazer benefícios a administração, *in verbis*:

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Art. 31. À secretaria de controle interno (Secin), unidade de assessoramento subordinada diretamente ao presidente, tem por finalidade acompanhar a execução do orçamento do tribunal em todos os aspectos e fases de realização da despesa, desempenhar atividades de controle e proteção do seu patrimônio, bem como executar os demais procedimentos correlatos com as funções de auditoria interna.

Art. 32. Compete à secretaria de controle interno:

I – Acompanhar a execução do crédito orçamentário, bem como suas alterações em nível de projetos e atividades, e a execução financeira nas fases da despesa;

II – Acompanhar as alterações da folha de pagamento;

III – acompanhar e controlar os atos de admissão e de aposentadoria do tribunal;

IV – Acompanhar e controlar as execuções das licitações, contratos e convênios;

V – Elaborar e executar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, decorrentes do plano anual de fiscalização interna (Pafi);

VI – Examinar e emitir parecer sobre as prestações de contas da receita e da despesa do tribunal, do Fundo de Assistência aos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Fastc), do Fundo de Modernização, Reparelhamento e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Funtce), de convênios e de suprimento de fundos;

VII – dirigir e executar as fiscalizações internas especiais por determinação da Presidência.

Parágrafo único. A Secin será dirigida por um secretário de controle interno, competindo-lhe as atividades da Secretaria de controle interno referidas neste regulamento.

A Secin encontra-se em nível hierarquicamente inferior à Presidência da Corte, cabendo subordinação somente ao gestor máximo da instituição, conforme prevê a Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2012), nos seguintes termos:

Os responsáveis pela Unidade Central de controle interno em cada Poder ou órgão municipal devem estar diretamente vinculados à direção superior do órgão ou entidade, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer outro nível da estrutura organizacional.

Cumpra mencionar que todo processo de despesa do órgão passa pelo controle interno para a emissão de manifestação sobre a regularidade ou não dos pagamentos que devem ser efetuados, reduzindo os riscos e trazendo maior confiabilidade aos atos praticados pelo gestor público.

Além das atribuições previstas, já mencionadas aqui, a Secin do TCE/PA possui ainda sua política de controle interno definida e estruturada na qual expõe os cinco objetivos de sua atuação, sendo eles:

- a. Assegurar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a publicidade e a transparência das gestões administrativas, orçamentária, financeira e patrimonial, proporcionando melhorias à qualidade na aplicação dos recursos públicos;
- b. Acompanhamento da correta aplicação dos recursos financeiros;
- c. A proteção de seu patrimônio e a otimização da aplicação dos recursos públicos, garantindo melhores resultados, à luz

dos princípios da boa governança e da prevenção de riscos;

- d. Fortalecimento institucional;
- e. O controle da execução das ações que integram os programas.

Conforme exposto acima sobre o tema, a estrutura de controle interno do tribunal de contas apresenta todas as formalidades legais para sua efetiva atuação de maneira eficiente, reduzindo os riscos da gestão bem como trazendo maior confiabilidade as informações produzidas.

3 Procedimentos metodológicos

Neste tópico serão apresentados os dados coletados junto à Secretaria de controle interno do TCE/PA, por meio de questionário aplicado à gestora da Secin, com perguntas relacionadas ao objeto de pesquisa deste artigo. Marconi e Lakatos (2003) apresentam o questionário como uma técnica de observação direta extensiva, sendo conceituado pelos autores como o instrumento de coleta de dados, formado por uma série ordenada de perguntas, que serão respondidas por escrito e sem a presença do pesquisador.

As vantagens da utilização do questionário passam pela economia de tempo até a obtenção de opiniões que seriam inacessíveis ao pesquisador. Em seguida, as principais vantagens elencadas por Marconi e Lakatos (2003):

- a. economiza tempo, viagens e obtém grande número de dados.
- b. atinge maior número de pessoas simultaneamente.
- c. abrange uma área geográfica mais ampla.
- d. economiza pessoal, tanto em adestramento quanto em trabalho de campo.
- e. obtém respostas mais rápidas e mais precisas.
- f. há maior liberdade nas respostas, em razão do anonimato.
- g. há mais segurança, pelo fato de as

- h. há menos risco de distorção, pela não influência do pesquisador.
- i. há mais tempo para responder e em hora mais favorável.
- j. há mais uniformidade na avaliação, em virtude da natureza impessoal do instrumento.
- k. obtém respostas que materialmente seriam inacessíveis.

Destarte, é por meio do questionário aplicado à gestora da Secin que iremos analisar a estrutura de controle interno do TCE/PA e a sua atuação como instrumento de controle de gestão.

3.1 Análise dos dados

Neste tópico serão analisadas as respostas da Secin do TCE/PA aos questionamentos levantados durante a pesquisa. O Tribunal de Contas do Estado do Pará possui suas atribuições previstas na Constituição do Estado do Pará (artigo 115), tendo por função auxiliar o Poder Legislativo do estado (Assembleia Legislativa do Estado do Pará – Alepa) na fiscalização das contas públicas, por meio de seus instrumentos de atuação.

Buscaremos compreender e analisar a estrutura de controle interno deste órgão que possui uma função imprescindível à correta aplicação dos recursos públicos, tratando-se de uma instituição robusta e em constante fortalecimento no âmbito de sociedades democráticas. A seguir, questionário utilizado para a realização da pesquisa:

Tabela 1 - Questionário aplicado

ITEM	QUESTIONÁRIO	SIM	NÃO
1	O Tribunal de Contas do Estado do Pará possui controle interno?	X	
2	Quando foi criada a Secin e qual o normativo legal que regulamenta suas atribuições?		
3	A Secin está diretamente vinculada à Presidência do TCE/PA?	X	
4	Qual a composição da Secretaria em relação ao número de servidores e suas respectivas formações acadêmicas?		
5	O cargo de secretário (a) de controle interno só pode ser ocupado por servidor efetivo?		X
6	Os servidores da Secretaria são efetivos do Tribunal de Contas do Estado do Pará?		
7	Os servidores recebem capacitação constante dentro da sua área de atuação?		X
8	A Secin possui Plano Anual de Atividades e Plano Anual de Auditoria?	X	
9	O controle interno está atuando como instrumento de auxílio a gestão do TCE/PA?	X	
10	A Secin confere o Relatório de Gestão Fiscal fornecido pela Divisão de Finanças e divulgado quadrimestralmente?	X	
11	O controle interno acompanha toda a execução da despesa da corte de contas e alerta a gestão para possíveis desperdícios?	X	
12	Quais as principais limitações encontradas pela unidade no exercício de sua função?		
13	Quais as principais atividades desenvolvidas pela Secin?		
14	Existe Política de controle interno?	X	
15	Existe Manual de Normas e Procedimentos da Secin?		X

Fonte: Dados da Pesquisa

De início cumpre mencionar que algumas perguntas do questionário não se limitam a respostas afirmativas ou negativas, sendo necessário uma análise mais detalhada das informações prestadas pela gestora da Secin.

Em relação aos primeiros questionamentos levantados durante a pesquisa, que tratam da estrutura, a gestora da área informa que a Secretaria de controle interno é parte da composição do TCE/PA desde 8 de março de 1994, quando foi aprovado o Regimento Interno da casa, que incluía artigos referentes à sua estruturação. De acordo com esse regulamento:

À Coordenadoria de controle interno compete acompanhar a execução do orçamento do tribunal em todos os aspectos e fases da realização da despesa, desempenhar atividades de controle e proteção do seu patrimônio, bem como executar os demais procedimentos correlatos com as funções de auditoria interna.

Então, em 2014, a estruturação do órgão foi realizada em ato jurídico próprio (ato nº 69/2014) ampliando, dessa forma, a atuação da Secin. Outro aspecto relevante presente no ato supracitado, trata da subordinação hierárquica da Secretaria de controle interno à Presidência da corte, seguindo desse modo as boas práticas de gestão administrativa.

Conforme as respostas encaminhadas pela Secretária de controle interno, verificou-se que a Secin possui em sua composição 7 servidores, sendo 3 bacharéis em Ciências Contábeis, incluindo a secretária, 3 bacharéis em Direito e 1 bacharel em administração, o que torna o ambiente de controle bastante diversificado para atender às necessidades da corte. Mais da metade destes servidores possui pós-graduação.

Em seguida, foi analisada a forma de ingresso, na instituição, dos servidores que compõem a Secin. Observou-se que a maioria dos servidores – quatro, incluindo a secretária – faz parte do quadro de servidores efetivos da casa,

enquanto dois servidores são de cargos em comissão e um é cedido de outro órgão.

A situação descrita pode trazer fragilidades aos controles posto que a relação de dependência entre os servidores comissionados e os gestores das instituições se torna mais aparente. No que tange ao cargo de secretário de controle interno, não existe obrigatoriedade de ocupação por servidor efetivo, tratando-se de cargo de livre nomeação e exoneração. Porém, nos últimos cinco anos a corte de contas nomeou somente servidores efetivos para ocupar o cargo de secretário de controle interno.

Com relação à capacitação dos técnicos da Secin em temas específicos, cabe relatar que o TCE/PA possui a Escola de Contas, cujo objetivo é atender às demandas dos setores da casa. Porém, durante o exercício de 2017 apenas um treinamento foi direcionado à atuação dos técnicos da Secin. Os demais referiam-se a temas genéricos sem relação com as atividades desenvolvidas pelo setor. Do exposto, observa-se que a ausência de treinamentos relacionados às tarefas da Secretaria pode comprometer os trabalhos feitos pelos servidores, posto que é por meio de constantes qualificações na área que ocorre a melhoria dos resultados alcançados.

No que concerne ao questionamento nº 8, foi informado que a secretaria cumpre o que determina o artigo 31, inciso V, do ato nº 69/2014, elaborando anualmente o Plano Anual de Fiscalização e Plano Anual de Atividades, constando nesses documentos as auditorias que serão executadas no decorrer do exercício, bem como as principais atividades desenvolvidas pela Secin. É elaborado ainda relatório trimestral informando sobre o cumprimento do que foi definido nos planos retromencionados, incluindo, ainda as atividades extras que foram executadas.

Segundo a gestora da Secin, o controle interno do TCE/PA atua constantemente como instrumento de controle de gestão, visto que todos os processos de despesa passam pela análise

dos técnicos da Secretaria, que, seguindo a legislação e prezando pelos princípios constitucionais, acatam ou não a realização da despesa, ou sugerem correções para que seja dado o devido prosseguimento ao processo. No entanto, a gestora destacou que a atuação do controle interno como ferramenta de gestão pode ser melhorada, com um acompanhamento mais constante do orçamento da corte e a elaboração do relatório de execução orçamentária, dentre outras medidas que podem ser tomadas para o alcance dessa eficiência, respondendo deste modo às perguntas 9 e 11 do questionário.

No que tange ao questionamento nº 10, cabe mencionar que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) da corte, que possui obrigatoriedade de divulgação quadrimestral, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), só é publicado após as devidas conferências da Secretaria de controle interno ao demonstrativo produzido pela Divisão de Finanças. Merece menção o fato de que o documento deve ser obrigatoriamente assinado pelo gestor máximo da instituição, pelo secretário de administração e pela secretaria de controle interno, conforme a legislação citada ao norte.

As principais atividades desenvolvidas pela Secin são: análise de suprimento de fundos concedido a servidores da corte, prestação de contas de diárias, manifestação acerca da legalidade das contratações, termos aditivos, apostilamentos e revisão de contratos, bem como análise da prestação de contas do vale-combustível, vale-refeição, de pedidos realizados pelos servidores de modo geral, definidos na lei estadual nº 5.810/1994, e qualquer outro pleito que resulta em aumento das despesas da casa. Imperioso mencionar que uma das principais limitações encontradas no TCE/PA é a ausência de treinamento dos servidores nas áreas específicas de atuação, fragilizando, desse modo, os controles.

Quanto à política de controle interno e o manual de normas e procedimentos, perguntas

14 e 15, cumpre ressaltar que o controle interno possui política de controle interno, elaborada no primeiro trimestre de 2017. Quanto ao Manual de Normas e Procedimentos, destaca-se que a secretaria ainda não o possui, mas que o documento está em processo de elaboração pelos técnicos da Secin. Válido apontar que a produção do manual faz parte do Plano de Gestão da secretaria. A ausência do manual fragiliza os controles, pois é por meio desses documentos que se padronizam as atividades do controle interno e se auxiliam os servidores da corte, no encaminhamento de informações que devem ser prestadas à Secin.

4. Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo verificar de que forma os procedimentos de controle interno do TCE/PA auxiliam na melhoria da gestão da instituição. Para tanto, utilizaram-se, panoramicamente, os métodos qualitativos e quantitativos, sendo aplicado um questionário junto à gestora da Secin.

Após a análise das respostas, foi possível inferir que o controle interno do TCE/PA atua como instrumento de controle de gestão, posto que todo o processo de despesa da corte de contas passa previamente pela análise do controle interno, reduzindo consideravelmente a possibilidade de erros e fraudes.

Além disso, o controle interno realiza periodicamente auditorias nas áreas do tribunal, com o objetivo de identificar falhas e saná-las o mais breve possível, evitando assim situações de desperdício. Vale mencionar que, conforme exposto pela secretaria, o controle interno preza pela sua função pedagógica de auxiliar todos os setores da corte no desenvolvimento correto de suas funções. No entanto, a pesquisa demonstra também situações de risco (gargalos), que precisam ser superadas no controle interno para que este se tornar um controle de excelência. Melhorar a qualificação dos técnico e produzir relatórios gerenciais de controle orçamentário, são medidas

que podem contribuir para a transposição das dificuldades.

Por fim, buscou-se debater o controle interno das organizações do setor público e fomentar o controle social que deve ser exercido pela sociedade, além de apresentar à população o funcionamento deste departamento dentro de uma instituição que tem, por premissa básica,

fomentar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Desse modo, sugere-se que mais pesquisas sejam desenvolvidas nessa área, visando identificar procedimentos a serem aperfeiçoados, bem como dar transparência à sociedade sobre as atividades das instituições públicas brasileiras.

Referências

ALMEIDA, Marcelo Cavacanti. **Auditoria** – um curso moderno e completo, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ATTIE, W. **Auditoria**: conceitos e aplicações. 3ª ed. São Paulo: Atlas. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0200.htm, Acesso em: 7 dez. 2017.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos municípios e do distrito federal, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm, Acesso em: 12 dez. 2017.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. Integração das áreas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte a governança corporativa, 6.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1135, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T nº 16.8 – controle interno, Brasília, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle social, orientações ao cidadão para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 2012.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria-%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>; Acesso em: 27 nov. 2017.

INSTITUTO AMERICANO DE CONTADORES PÚBLICOS CERTIFICADOS. **Comitê de Procedimentos de Auditoria Interna**. Disponível em: <http://www.aicpa.org/Pages/default.aspx>, Acesso em: 13 dez. 2017

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas. 2003.

PETER, Maria da Glória Arraes; MACHADO, Marcos Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**, 2.ed. São Paulo: Atlas.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. **Auditoria Governamental – uma abordagem metodológica de Auditoria de Gestão**. 1.ed. (ano 2008), 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Critérios gerais de controle interno na administração pública** – um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno** – junho de 2012. Belo Horizonte - MG.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Política de controle interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará**. Belém, 2017.

_____. **Regulamento de Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado do Pará**. Belém, 2016.

Notas

- ¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira, **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado**, 1995, Brasília.

F

erramentas de controle social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Social Control Tools of the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo

Jeferson Castro de Almeida
Servidor público federal

Luciane Tessari Buk Fernandes Deus
Servidora pública municipal

Antônia Conceição dos Santos
Professora mestra orientadora

Resumo: Existem diversas formas e tipos de controle que podem ser exercidos sobre a administração pública de maneira institucional e que se apresentam na forma de controle interno e externo. O primeiro tipo de controle é executado pelo próprio órgão, já o segundo é praticado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas. Um terceiro e não menos importante tipo de controle é o exercido pela sociedade, intitulado de controle social. Dentro dessa temática, busca-se conceituar o que é controle social e explicitar brevemente como se dá a organização dos tribunais de contas até chegarmos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, apresentando quais são os instrumentos de controle social existentes nesta corte de contas e se eles estão sendo efetivos nos propósitos para os quais foram criados.

Palavras-chave: Administração pública. Controle social. Tribunais de contas. Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Abstract: There are several forms and types of control that can be exercised over public administration in an institutional manner that present themselves in the form of internal and external control. The first type of control is exerted by the body itself, while the second is practiced by the Legislative Branch with the assistance of the Audit Courts. A third and no

less important type of control is that exercised by society, entitled social control. Within this theme, we seek to conceptualize what is social control and to briefly explain how the organization of the Audit Courts occurs until we reach the Audit Court of the Municipality of São Paulo to present what instruments of social control exist in this Court of Accounts and if they are being effective in the purposes for which they were created.

Keywords: Public administration. Social Control. Audit Courts. Audit Courts of the Municipality of São Paulo.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determina que o controle das contas públicas requer diferentes tipos de controle, estabelecendo que o controle institucional compete fundamentalmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo. Segundo a Carta Magna, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

O artigo 75 da Carta Magna estabelece que as normas disciplinadas nesta seção serão aplicadas, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais e conselhos de contas dos municípios. Com base nesse mandamento constitucional

foram criados os tribunais de contas dos estados da federação, Distrito Federal e alguns municípios. Quanto aos municípios, o artigo 31, §4º da CF/1988 afirma que é vedada a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. Com o advento da Constituição não podem ser criados tribunais de contas municipais, mantendo-se os tribunais de contas existentes antes da promulgação da CF/1988, como é o caso do município de São Paulo (instituído pela lei nº 7.213, de 1968) e do município do Rio de Janeiro (instituído pela lei nº 289, de 25 de novembro de 1981).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), objeto do nosso estudo, é um órgão independente e autônomo pertencente à esfera municipal. Sua missão precípua é fiscalizar e controlar as receitas e despesas do município de São Paulo e emitir parecer prévio sobre as contas do prefeito. Em síntese, a corte de contas deve zelar para que não haja desperdícios dos recursos públicos na cidade de São Paulo.

A Magna Carta traz ainda em seu texto, no art. 31: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Esse controle realizado pela própria administração sobre si mesma também é chamado de controle institucional. O sistema de controle interno de cada Poder deve apoiar o controle externo no exercício de suas atribuições. Nos estados e municípios, também há uma controladoria interna, ou uma unidade de controle interno.

Conforme Breder (2008), o controle social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela CF/1988, que se pautou pelos princípios da descentralização e da participação popular, criando instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

Nesse sentido, segundo Souza e Silva

(2017), com a reabertura democrática do Brasil, os instrumentos de controle social desenvolveram-se gradativamente, pautados nos princípios da Carta Magna de 1988.

De acordo com a Cartilha “Controle Social” da Controladoria Geral da União:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. (2012, p. 16)

Dessa forma, controle social pode ser caracterizado como uma maneira de distribuir o poder de decisão referente às políticas públicas entre o Estado e a sociedade. Assim, a população pode participar dos assuntos que lhe são caros e fiscalizar a utilização dos recursos públicos, prevenindo a corrupção.

Nosso objetivo geral é desvendar quais são os instrumentos de controle social ofertados à sociedade pelo TCMSP e demonstrar a efetividade desses canais de participação. Como objetivos específicos, pretendemos apresentar conceitos primordiais referentes ao controle social, analisar os instrumentos de participação social disponibilizados pelo TCMSP e verificar a efetividade e o acesso a esses instrumentos existentes.

2 Metodologia

A questão-problema norteadora refere-se à identificação de como ocorre o exercício do controle social no TCMSP e se este é realizado de uma forma eficiente, de modo que assegure a efetiva participação dos cidadãos nesta corte de contas.

A metodologia utilizada para atingir o objetivo proposto por este trabalho foi a revisão integrativa da literatura, que visa o entendimento acerca do funcionamento dos tribunais de contas, das espécies e tipos de

controle existentes, com foco no controle social.

O presente estudo foi realizado por meio de uma pesquisa descritiva, englobando abordagens qualitativas e quantitativas, com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental. Os documentos estudados que serviram de base para essa pesquisa foram a Constituição Federal de 1988, o Regimento Interno e Lei Orgânica do TCMSP, além de artigos científicos, que tratam acerca da temática de controle social, envolvendo reflexões teóricas para subsidiar a discussão.

3 O controle das contas públicas na linha do tempo

Cumprir registrar que a literatura (MELO) aponta que a existência de um órgão fiscalizador e de controle das contas públicas não é recente, e remonta desde períodos remotos da História. Tem-se o conhecimento de que o primeiro registro de controle das finanças do Estado é citado no Código de Manu, na Índia, sem confirmação precisa de data, mas supostamente promulgado entre 1.300 e 800 a.C. A autora acrescenta que, no Oriente, China e Egito, nesse mesmo período, também possuíam regras de controle e poder de imperadores e seus conselheiros, além das arrecadações dos faraós.

Santana (2019) destaca que no Ocidente o panorama não era distinto. Civilizações como a grega e a romana também se organizavam em prol de um controle das despesas e receitas públicas. Aristóteles defendeu que “o mais importante era estruturar o governo por meio de suas instituições e de leis, com a finalidade de impedir que os funcionários ganhassem dinheiro ilicitamente no exercício de suas funções públicas” (*apud* SIMÕES, 2016, p. 5).

Sob essa perspectiva histórica, Simões traz um panorama da fiscalização do Estado nos períodos subsequentes. Na Idade Média, Estados politicamente organizados, como França

e Inglaterra, contavam com a colaboração de Conselhos fiscalizatórios. Portugal, na contramão de tal especialização, tinha uma fiscalização deficitária, realizada por pessoas desqualificadas. Uma suposição que pode ser levantada, *a posteriori*, a partir de elementos mais aprofundados, é se os procedimentos tardios do controle das contas públicas no Brasil seriam uma herança da cultura arraigada na Metrópole, desde antes mesmo de seu descobrimento.

As idades Moderna e Contemporânea corroboram a situação anteriormente estabelecida: países como Inglaterra e França continuaram aperfeiçoando o controle das contas públicas e da ação do Estado. Itália e Alemanha também fortaleceram seus sistemas de fiscalização. A Bélgica, com sua independência da França, promulgou, em sua Constituição, a criação de uma corte de contas, consolidando os mecanismos de inspeção.

Destacamos, aqui, o panorama em Portugal, no período do descobrimento do Brasil, em que havia um grande descontrole das finanças públicas. A Colônia, por sua vez, apresentava déficit orçamentário, informação a ser destacada, uma vez que a sistematização de procedimentos fiscalizatórios das contas públicas no Brasil, em relação à de outros países – como será visto na sequência –, comprovam maior morosidade no sistema de comando administrativo das funções públicas.

3.1 Evolução do controle de contas no Brasil: a criação dos tribunais de contas

Com a divisão do território brasileiro em catorze capitanias hereditárias, a partir de 1534, seus donatários tinham a liberdade de exploração, mediante a contribuição à Coroa, definida em contrato. Cumpridas as exigências financeiras e legais com esta, o donatário tinha plena autoridade sobre as transações comerciais sob seu domínio.

O controle das finanças públicas tem início um século e meio após essa demarcação

territorial. Em 1680 são criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias, uma delas com sede no Rio de Janeiro. Mas o aperfeiçoamento dos controles públicos é lento. Somente em 1808 foi criado o Conselho da Fazenda no Brasil, aos moldes do órgão, em Portugal.

No art. 170, da Constituição Federal de 1824, o Conselho torna-se Tesouro da Fazenda:

A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de “Thesouro Nacional” aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. (Constituição Federal, 1824)

A citação do órgão denominado tribunal de contas acontece em 1826, via projeto de lei. Ao longo de cinco décadas, porém, vários projetos de lei tramitaram no sentido da criação da instituição. Em 1890, o então ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, propõe a criação do órgão pelo decreto nº 966-A/1890, o que só seria regulamentado na Constituição de 1891.

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (Constituição Federal, 1891)

Cumprir registrar que, conforme a literatura indica, as funções do tribunal de contas foram alteradas, a partir de publicações de decretos, transferindo competências a outros órgãos, destituindo o órgão de algumas funções, e restabelecendo-as em outros momentos. No período da ditadura de Vargas, por exemplo, a Lei Orgânica do TCU limitou as atribuições da instituição, uma

vez que não havia atividades do Congresso Nacional nesse período (MELO, 2012, p. 3).

Sob essa perspectiva, todas as Constituições seguintes garantiram em seu texto a presença dos tribunais e órgãos de controle da administração pública. Assim foi na nova Constituição que, em 1946, em seu artigo 24, define que “É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios” e, na Constituição de 1988, que são promulgadas novas diretrizes relacionadas aos tribunais de contas, priorizando o interesse público e restringindo às autoridades públicas a tomada de decisões apenas a partir do permitido por lei.

3.2 Estrutura dos tribunais de contas, funções e competências

A estrutura brasileira de tribunais de contas possui, atualmente, 33 cortes. Fazem parte dessa ordenação o Tribunal de Contas da União (responsável pelas contas do Governo Federal), 26 tribunais de contas estaduais (responsáveis pelas finanças dos estados – à exceção de municípios que possuam tribunais de contas independentes, como Rio de Janeiro e São Paulo), três tribunais de contas dos municípios do estado (Bahia, Goiás e Pará), dois tribunais de contas do município (TCM) em São Paulo e no Rio de Janeiro, e um Tribunal de Contas do Distrito Federal. A Constituição de 1988, em seu artigo 31, §4º, estabelece que “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”.

A formação dos tribunais também é diferenciada. O órgão federal é composto por nove ministros, sendo 2/3 indicados pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo presidente da República. Os tribunais de contas e estaduais contam com sete membros, sendo quatro eleitos pela Assembleia Legislativa e três nomeados pelo representante do Executivo. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro conta com sete conselheiros, e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com cinco membros.

A função principal dos tribunais de contas é realizar a fiscalização das contas públicas, e controlar a administração pública no que se refere às operações financeiras, contábeis, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, de acordo com os princípios constitucionais. É classificado, também, como órgão público, tendo o dever, inclusive, de prestar contas à sociedade civil.

No paradigma do Estado Democrático de Direito, qualquer cidadão tem o direito de saber, ou seja, de tomar parte, de argumentar e debater publicamente o exercício da atividade financeira do Estado, pois há uma ampliação *latu sensu* dos intérpretes do texto constitucional, ou seja, dos atores na arena pública. Os responsáveis pela ordenação de despesas, devem demonstrar os gastos públicos, lastreados nos princípios constitucionais da gestão pública. (LUZ SEGUNDO, 2010).

3.3 Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Responsável pela fiscalização das receitas e despesas da administração municipal de São Paulo, a estrutura do Tribunal de Contas do Município é independente, tendo o órgão autonomia para suas decisões, dentro da legislação pertinente, de cunho administrativo, e não jurídico. Porém, é de responsabilidade desta Corte fornecer documentos e elementos ao Ministério Público do Estado, caso haja suspeita de irregularidade penal.

Em sua página institucional na internet, assevera-se que “compete ao TCMSP o papel de zelar para que não haja desperdício dos recursos públicos no Município de São Paulo, atuando, inclusive, preventivamente e em missão pedagógica”.

Dentre as atribuições do órgão, cabe o controle externo das contas do município, tanto da administração direta como indireta, incluindo as empresas públicas municipais, bem como do próprio Tribunal de Contas. Os empréstimos tomados pelo município também

necessitam de parecer da corte de contas.

As análises de processos incluem auditorias, e atribuem ao tribunal a propriedade de, caso haja irregularidade, aplicar as sanções administrativas previstas em lei, podendo até revogar decisões tomadas, cancelar contratos e licitações, bem como suspender pagamentos.

Criado para exercer o controle externo em defesa da sociedade, o tribunal age também com a participação da população, ao proceder investigações a partir de representações e denúncias de irregularidades relacionadas aos órgãos da administração municipal.

Além da função administrativa, a visibilidade de suas atribuições e atividades tem sido promovida por meio de campanhas, visando ao exercício da cidadania. A instituição possui uma central de seminários, palestras e cursos, incluindo pós-graduação – a Escola de Contas – aberta aos membros da sociedade civil, além

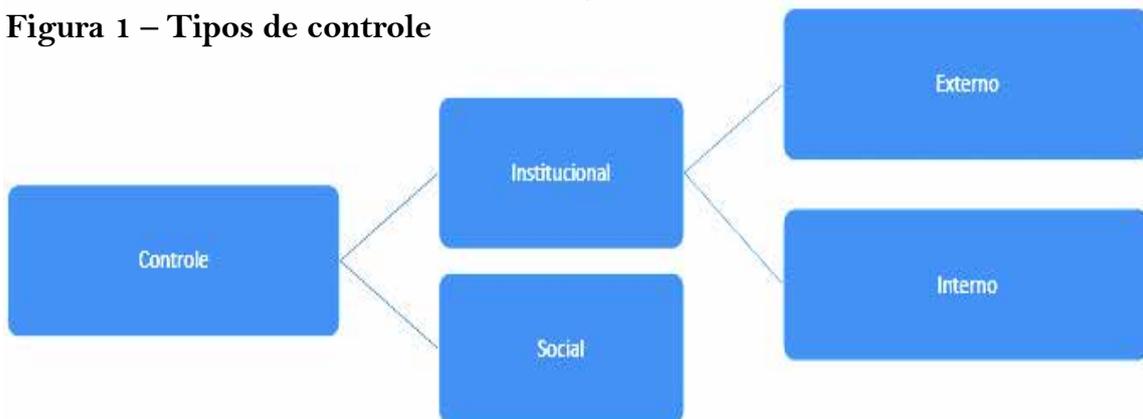
de programas de visitação para maior interação da sociedade com o órgão.

4 Tipos de controle sobre a administração pública

A Carta Magna de 1988, acompanhada de outras legislações, traz diretrizes acerca do controle, responsabilizando órgãos da estrutura estatal pelo seu exercício e dando oportunidade à participação ativa da sociedade. Dessa forma, o controle exercido pela própria administração pública é chamado de controle institucional e, o exercido pela sociedade, controle social.

A Lei Maior estabelece que o controle institucional compete fundamentalmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Figura 1 – Tipos de controle



Fonte: Elaboração própria

4.1 Controle externo

O controle externo pode ser definido como um conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, contendo procedimentos, atividades e recursos próprios alheios à estrutura controlada, e que visa à fiscalização, verificação e correção dos atos. Todo o processo do controle tem uma finalidade precípua, qual seja, a de garantir que os administradores públicos atuem em consonância com os princípios basilares da administração

pública, tais como, legalidade, moralidade, impessoalidade eficiência, dentre outros (SANTANA, 2014).

Em suma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No plano federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem a responsabilidade de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Nos estados, o controle externo é feito pela Assembleia Legislativa. Já nos municípios, a Câmara

de Vereadores tem essa função, ambos com o auxílio dos tribunais de contas dos estados, ou, caso instituídos, dos tribunais de contas dos municípios.

Esse sistema de atuação conjunta é reforçado pela regra contida no artigo 74, §1º, na medida em que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.

4.2 Controle interno

A Controladoria Geral da União (CGU) por meio da instrução normativa nº 16, de 20 de dezembro de 1991, conceituou controle interno como sendo o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado visando garantir que os objetivos das entidades e órgãos da administração pública sejam atingidos, de forma confiável e concreta demonstrando eventuais desvios ao longo da gestão, até o alcance dos objetivos pela administração pública.

O sistema de controle interno estabelecido pela Constituição Federal de 1988 tem por propósito fiscalizar por meio de procedimentos próprios a atividade administrativa, levando aos responsáveis a irregularidades detectadas para que medidas sejam adotadas para a devida correção.

Bliacheriene (2016) ensina que os mecanismos de controle interno governamental é o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas também prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com o objetivo de evitar perdas, melhorar a gestão e garantir a prestação pública de contas.

O controle interno deve atuar de forma integrada, produzindo informações relevantes para a gestão com relação ao cumprimento

das normas e a aplicação dos recursos públicos, além de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

4.3 Controle social

Para Breder (2008), o controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”, enquanto para Cohn (2000) este conceito se refere ao conjunto dos recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para assegurar exatamente a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e aprovados pela própria sociedade.

Os conceitos de participação e controle social estão estreitamente relacionados. Através da participação na gestão pública, os cidadãos podem influenciar nas tomadas de decisão, guiando a administração para que adote ações que realmente atendam ao interesse público e, conjuntamente, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que os administradores públicos prestem contas de suas atividades.

Desta maneira, o controle social apresenta-se como complemento imprescindível ao controle institucional, praticado pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam exercê-lo de modo eficiente, é necessário que sejam impulsionados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (CGU, 2012).

De forma mais específica, refere-se aqui do papel do controle e de uma nova visão de *accountability*, mais sistêmica e estratégica, em relação a esses desafios alcançando os diversos processos referentes à determinação de objetivos, ao delineamento de planos para alcançar objetivos e à aferição dos desempenhos projetados (BLIACHERIENE; BRAGA; RIBEIRO, 2016).

Que a ideia de *accountability* refere-se ao controle e fiscalização dos agentes públicos, isso é comumente aceito. Contudo, quando se trata de

delimitar seus objetos, sujeitos, meios e escopo o debate torna-se bastante disputado (CENEVIVA; FARAH, 2007, p. 130).

Além disso, cabe ressaltar que a ideia de responsabilização transcende a necessidade de justificação e de limitação da discricionariedade daqueles que exercem o poder público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção. Em contrapartida não pode subestimar a importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e controle do exercício do poder público pelos governos e burocratas. (CENEVIVA; FARAH, 2007, p.132)

Assim, *accountability*, um vocábulo que tem origem no inglês, pode ser transposto para a língua portuguesa como responsabilidade, remetendo ao dever de prestar contas aos cidadãos e órgãos controladores primando sempre pela transparência da coisa pública.

O controle social é uma ferramenta democrática, em que ocorre a participação da população no exercício do poder, colocando os desejos da sociedade como razão de avaliação para a instituição de metas a serem alcançadas na esfera de algumas políticas públicas, ou seja, é a participação do Estado e da sociedade conjuntamente em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com o intento de tornar mais efetivo alguns programas públicos.

Com essa conexão simultânea entre a sociedade e o poder público, avista-se que um está entreposto no outro, sem detrimento de subordinação, de forma que haja controles múltiplos sem existir redução da atuação de ambos.

Logo, controle social é um meio para indicar um engajamento entre o Estado e a sociedade civil com o intuito de buscar soluções mais efetivas as questões que afetam toda a população. Segundo Braga (2011), o controle social tem:

1. **função política:** que se expressa pela participação de segmentos da sociedade

civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;

2. **função jurídica:** que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;
3. **função social:** assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos. (BRAGA, 2011, p. 53)

Observam-se a dimensão e a relevância do controle social no contexto brasileiro. Cabe-nos assinalar, conforme orientações da CGU, quais são os tipos de instrumentos de controle social contemporâneos:

- **Audiências públicas:** instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por leis, constituindo-se em reuniões nas quase a população;
- **Conferências de políticas públicas:** a principal característica de uma conferência é reunir governo e sociedade civil para debater e decidir quais serão as prioridades e direcionamentos nas políticas públicas em determinado período;
- **Conselhos de políticas públicas:** a CF/1988 prevê a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas por meio dos Conselhos que podem ser consultivos ou deliberativos;
- **Ouvidoria:** um espaço que tem a função de receber, examinar e dar encaminhamento a reclamações, elogios, sugestões e denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes e órgãos públicos;

- **Portal da Transparência:** Em cumprimento a lei de acesso à informação que efetiva o direito, previsto na Constituição, que todos têm de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal e coletivo.

5 Instrumentos de controle social existentes no TCMSP

Em nossa pesquisa foi possível fazer o levantamento de algumas ferramentas de controle social existentes no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que passam a ser objeto de análise adiante.

5.1 Representação e denúncia

Conforme o Regimento Interno e a Lei Orgânica do TCMSP qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o tribunal.

A representação e a denúncia apresentam-se, inicialmente, como instrumentos para exercício da cidadania. Para serem conhecidos esses institutos devem ser formalizados por petição escrita ou ser reduzida a termos; referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do tribunal; estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; e conter o nome legível e a assinatura do representante, sua qualificação e endereço.

Quando se tratar de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a

prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. No caso de ser formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

A petição inicial deverá ser dirigida ao presidente da corte de contas, que determinará a sua autuação, sendo encaminhada, em seguida, à apreciação do conselheiro relator que poderá determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de vícios processuais, concedendo ao requerente ou à parte a oportunidade para, se possível, corrigir o vício, antes de decidir pelo arquivamento dos autos.

Caso a representação ou denúncia sejam recebidas, o relator determinará a imediata apuração dos fatos denunciados, autorizando, inclusive, as inspeções e diligências que entender necessárias. Após a conclusão da fase de instrução, os autos serão submetidos ao Pleno do Tribunal que exará um acórdão formalizando um processo de representação ou denúncia e encaminhando ao respectivo autor e ao representado ou denunciado, cópias das peças dos autos que subsidiaram o julgado. Caso sejam apuradas irregularidades graves, o TCMSP representará ao Ministério Público, ao prefeito ou à Câmara Municipal de São Paulo, conforme o caso.

De acordo com solicitação feita à Ouvidoria do TCMSP, recebemos os seguintes dados acerca do número de representações e denúncias recebidas pela corte de contas paulistana nos últimos cinco anos:

Quadro 1 – Número de representações e denúncias recebidas pelo TCMSP

Ano	Representações	Denúncias
2014	149	10
2015	213	15
2016	265	19
2017	192	19
2018	184	23

Fonte: Elaboração própria

Observamos que o número de representações é muito superior ao número de denúncias. É possível notar também que, até 2016, vinham numa crescente o número de representações e, a partir de 2017, essa quantidade entrou numa curva para baixo. Já as denúncias mantêm uma ascendente desde 2014, com exceção de 2016 e 2017 em que a quantidade foi a mesma.

Debruçando um olhar mais atento sobre as denúncias protocoladas entre os anos de 2014 a 2018, notamos que as principais motivações dessas denúncias são irregularidades em contratos administrativos, desvio de verbas, superfaturamento de obras públicas e improbidade. O maior público demandante vem da própria administração pública municipal, por meio de servidores e gestores das secretarias municipais, autarquias e subprefeituras.

Já no que se refere às representações, elas ocorrem, na grande maioria das vezes, em face de editais de concorrência, pregão eletrônico, inexigibilidade e tomada de preço. A maior parte dessas representações é interposta por sócios e funcionários das empresas que estão concorrendo aos procedimentos licitatórios com o intuito de adquirir bem e serviços para a administração pública municipal.

5.2 Ouvidoria

Ouvidoria do TCMSP foi instituída pela Resolução nº 06/2014 com o intuito de se estabelecer um canal permanente de comunicação entre o cidadão e este Tribunal de Contas.

A finalidade precípua da instituição da Ouvidoria foi de contribuir para melhoria da gestão do tribunal e dos órgãos e entidades a ele jurisdicionados, além de atuar na defesa da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência dos atos administrativos praticados por autoridades, servidores e administradores públicos, bem como dos demais princípios constitucionais aplicáveis à administração pública.

O presidente do tribunal tem a atribuição de nomear o ouvidor dentre os conselheiros ou servidores que, sem prejuízo de suas atividades, desenvolvem a função. Os servidores para atuação na Ouvidoria são cedidos pelos setores administrativos, até que se estabeleça quadro próprio. A Ouvidoria encontra-se diretamente subordinada ao conselheiro-presidente, sendo por este, pessoalmente, supervisionada. Ademais, é encaminhado ao conselheiro-presidente relatório trimestral consolidado das atividades, ocorrências e sugestões para o permanente aperfeiçoamento dos procedimentos do tribunal.

A Ouvidoria do TCMSP recebe sugestões de aprimoramento, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação sobre as atividades do tribunal ou sobre ato praticado por agente público integrante de órgãos municipais. Ao ouvidor compete avaliar a procedência das solicitações, as reivindicações e sugestões recebidas, e encaminhar às autoridades ou unidades administrativas competentes as comunicações recebidas, para que prestem informações e esclarecimentos aptos ao seu devido atendimento.

De acordo com os números constantes do último relatório elaborado pelo setor, relativo ao trimestre de janeiro, fevereiro e março de 2019, foram recebidas 115 demandas. Os pedidos de informações atingiram 51,3% desse total, as solicitações 21,74%, denúncias 19,13%, reclamações 4,35%, sugestões 2,61% e notificações 0,87%. No cômputo geral, 81,74% das demandas referem-se ao TCMSP, 11,3% à Prefeitura e o restante a outros órgãos públicos.

5.3 Sessões plenárias

A população poderá assistir às sessões, respeitando a determinação da portaria SG/GAB nº 02/2015, que estabelece regras para ingresso no plenário do TCM, comparecendo no TCM no dia e hora marcados na sessão desejada. A referida portaria determina que

aqueles que comparecerem às sessões realizadas no Plenário deverão utilizar trajes convenientes e compatíveis com o decoro exigido nas suas dependências, compreendendo traje social completo.

As sessões plenárias configuram-se quando ocorre a reunião dos cinco conselheiros do TCMSP para tratar de atribuições, tais como: aprovar e alterar o Regimento Interno; apreciar, por meio de parecer prévio, as contas do prefeito e as do Tribunal; julgar as contas anuais da Mesa da Câmara Municipal e das entidades da administração indireta do município de São Paulo; apreciar as denúncias e representações, nos termos da Constituição Federal e da lei municipal nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980; e expedir instruções normativas.

O plenário é mais elevado órgão de deliberação do tribunal e suas sessões podem ser acompanhadas por qualquer munícipe conforme anteriormente descrito. As atas das sessões são publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. O total de visitantes que participaram das sessões plenárias no período de julho a dezembro de 2018 foi de 167.

5.4 Portal da Transparência

Considerando as disposições afetas à transparência da administração pública estabelecidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal, bem como na lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o TCMSP disponibiliza uma série de informações em seu portal, tendo por objetivo praticar uma transparência ativa, indo ao encontro da população e não apenas aguardando a demanda chegar.

O site disponibiliza uma aba de acesso à informação, onde é possível encontrar relatórios de auditoria, julgados com seus acórdãos, consulta de processos, consulta de editais, contratos firmados pelo tribunal, demonstrativos de execução orçamentária, composição do quadro de vencimentos dos

servidores e relação de funcionários, entre outros.

Nos últimos cinco anos, foram respondidos 1.237 pedidos de acesso à informação feitos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo. O acesso à informação requerida é feito de forma imediata, respeitado o prazo de 20 dias previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI) – lei nº 12.527/2011 –, sendo dado ao demandante, caso necessário, ciência das providências adotadas por esta Ouvidoria e colocando-se à disposição para informações sobre o andamento da demanda.

5.5 Escola de Contas

Conforme previsão da resolução nº 09/1996, foi instituída a Escola Superior de Gestão e Contratos Públicas (Escola de Contas) com o objetivo de desenvolver a capacitação gerencial de executivos e técnicos governamentais no âmbito do TCMSP.

Já no ano de 2003, por meio da resolução nº 03/2003, a Escola de Contas foi recriada e estabeleceu um novo público-alvo: os servidores da Câmara Municipal de São Paulo, os servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, os servidores dos demais órgãos e entidades da administração indireta da Prefeitura do Município de São Paulo e a sociedade em geral, no interesse superior da administração pública.

A Escola de Contas oferece, gratuitamente, aos interessados, cursos de pós-graduação (especialização e aperfeiçoamento), cursos de curta duração (extensão), palestras e eventos assemelhados, programas de visitação nas escolas de ensino fundamental e palestras itinerantes. Convém destacar que no primeiro semestre de 2019 foi concluída a segunda turma do curso de aperfeiçoamento em “Controle Social das Políticas Públicas”, da qual orgulhosamente fizemos parte. O referido curso foi transformado na especialização em “Gestão e Controle Social das Políticas Públicas”, com uma carga horária superior e inserção de novas disciplinas na

matriz curricular. A nova especialização iniciou em agosto de 2019, conferindo maior relevância ao tema de controle social no âmbito da corte de contas paulistana.

Nessa perspectiva, a proximidade das cortes de contas com a sociedade civil vem se consolidando, sobretudo, pelo fomento ao controle social sendo que, para tal fim, fez-se fundamental a disseminação do conhecimento ao alcance da população, com a criação de meios de interação que despertassem o uma atuação mais crítica e reflexiva dos cidadãos.

5.6 Sistema Iris

O TCMSP lançou em abril de 2018 o sistema Iris (Informações e Relatórios de Interesse Social), ferramenta digital que foi desenvolvida pelo tribunal para pesquisa de despesas, licitações e contratações municipais. Essa nova ferramenta faz parte do projeto de fomento à transparência implantado pelo TCMSP e tem por objetivo mostrar aos cidadãos informações detalhadas nos gastos

da administração, incluindo a corte de contas municipal.

O Iris é constituído por três visões: a orçamentária, que apresenta, de forma simplificada, o orçamento do município e permite que o cidadão tenha tanto uma visão mais geral, quanto detalhada dos gastos municipais. É possível conhecer desde os gastos totais de um órgão até as despesas relacionadas a uma pequena atividade.

A visão regional traz para o cidadão informações sobre as despesas de cada prefeitura regional. O munícipe passa a ter informações sobre aqueles gastos que mais afetam o seu cotidiano, como manutenção de vias e áreas públicas ou de sistemas de drenagem. Já a visão das licitações relaciona informações detalhadas sobre as contratações da cidade de São Paulo.

Via LAI, efetuamos alguns questionamentos ao TCMSP, para sabermos mais sobre os números apresentados no primeiro ano de vida desse sistema (período de 18 de abril de 2018 a 18 de abril de 2019).

Gráfico 1 – Informações mais buscadas na quantidade de acessos



Fonte: Elaboração própria

Nota-se que a informação que desperta maior interesse nos usuários do Iris, com 37% dos acessos, é a visão orçamentária que

apresenta a execução do orçamento do município de São Paulo. A visão regional e a das licitações apresentam, respectivamente, 27% e

25% dos acessos registrados nesta plataforma. Entretanto, na ocasião, o sistema ainda não disponibilizava informações como a quais órgãos municipais os números acima se referiam de forma pormenorizada.

5.7 Dados Abertos

De acordo com as informações disponíveis no site da corte de contas, o Dados Abertos TCMSP é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo que coloca à disposição da sociedade informações detalhadas sobre os gastos de sua cidade. Parte importante das bases de dados do orçamento municipal pode ser baixada de forma simples, permitindo ao cidadão realizar suas próprias consultas e acompanhar as despesas da Prefeitura. Inicialmente, estão disponibilizadas as bases relativas às dotações orçamentárias e aos empenhos emitidos pela Prefeitura Municipal, estando previsto o oferecimento futuro de novas bases de dados.

5.8 Projeto Cidadania em Contas

Por fim, traremos a mais recente ferramenta de controle social disponibilizada pelo TCMSP à sociedade. Trata-se do Projeto Cidadania em Contas que foi apresentado aos subprefeitos e representantes das subprefeituras da capital no dia 31 de maio de 2019. A nova iniciativa do TCMSP consiste em apresentar a Instituição à população paulistana para que haja maior aproximação e diálogo com a sociedade.

A intenção do TCMSP é de levar essa iniciativa às 32 regiões metropolitanas da cidade. O projeto, já implantado, envolve não somente políticas públicas, mas também os agentes diferentes órgãos de participação das comunidades e conselhos que atuam nos territórios, para que seja possível apresentar o trabalho realizado pelo tribunal e tornar a corte de contas municipal uma porta aberta de diálogo com a sociedade.

6 Considerações finais

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo viabiliza o exercício do controle social por intermédio de diversos mecanismos de iniciativa popular, visto que é franqueado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades a esta corte de contas, conforme mandamento regimental.

Existe, também, a oportunidade de a população manifestar-se por meio do Portal da Transparência do TCMSP para fazer reclamações, críticas, elogios, sugestões, denúncias ou solicitar informações, cujas respostas são responsabilidade da Ouvidoria do órgão.

Por fim, o TCMSP conta com sua Escola de Contas, que atua como agente formador de controle social, assim como, seu bem-sucedido sistema Iris, que é constituído pelas visões orçamentária, regional e a das licitações.

O controle social consiste no debate com o Estado acerca das políticas públicas e das demandas da sociedade, assim como a fiscalização da coisa pública. A missão do TCMSP é assegurar a gestão dos recursos e das despesas públicas de forma efetiva, fazendo com que o dinheiro público seja bem gasto, evitando desperdícios, fraudes e a dilapidação do patrimônio público.

Nesse sentido, é essencial que esta corte de contas fomente, estimule e facilite a participação da sociedade civil em suas ações de fiscalização como curador dos recursos públicos municipais.

Faz-se necessário, portanto, dar continuidade ao desenvolvimento de iniciativas que facilitem ainda mais o acesso da sociedade aos serviços prestados pelo TCMSP e aprimorem o atendimento oferecido aos cidadãos, para que as ferramentas disponibilizadas continuem sendo efetivas e os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades desenvolvidas no tribunal sejam elevados, bem como a necessidade crescente de controle para melhoria da gestão pública.

Referências

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown Ribeiro. **Controladoria no setor público**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb**. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control_social_educacao_basica.pdf Acesso em: 20 maio 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 13 maio 2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.html Acesso em: 6 jun. 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.html Acesso em: 7 jun. 2019.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.html Acesso em: 5 jun. 2019.

BREDER, Jane Carvalho. **Controle social: um modelo em construção, contribuições do Tribunal de Contas da União**. 1.ed. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/control-social-um-modelo-em-construcao-contribuicoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm> Acesso em: 17 maio 2019.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. In: GUEDES, A.M.; FONSECA, Francisco (org.). **Controle social da administração pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Oficina Municipal. Rio de Janeiro: FGV, pp. 129-156.

COHN, A. Cidadania e formas de responsabilização do Poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde. **Cadernos da 11ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Instrução normativa nº 16, de 20/12/1991**. controle interno. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf> Acesso em: 28 jun. 2019.

LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva. A função jurisdicional do Tribunal de Contas no horizonte do Estado Democrático de Direito. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XIII, n. 80, set. 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8319. Acesso em: 10 jun. 2019.

MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 98, mar. 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198. Acesso em: 15 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3.ed. Brasília: Coleção Olho Vivo, 2012.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafio**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/>

outras_pesquisas/a_constituicidadaainstitucionalizaodosespacosdeparticipao_social.pdf. Acesso em: 13 maio 2019.

SANTANA, Herick Santos. O Controle externo da administração pública no Brasil. **Jus**, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SÃO PAULO. **Lei nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=537d1efb-4149-4d74-ae43-9a84db110b9e>. Acesso em: 5 maio 2019.

SIMÕES, Edson. Considerações sobre os tribunais de contas dos municípios e do município no Brasil. São Paulo: **Revista Simetria**. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, vol. 1, n. 2, 2016, pp.12-31. Disponível em: <http://www.escola-decontas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-2/destaque-2.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de; SILVA, Lucas Gonçalves da. O controle social como instrumento de defesa da democracia. Curitiba: **Revista Jurídica Unicuritiba**, vol. 4, n.49, pp. 207-230, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2377/1445>. Acesso em: 16 maio 2019.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TEIXEIRA, Lizandra. controle social das Políticas Públicas. São Paulo: **Revista Repente**. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 29, ago. 2008. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/control-social-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 25 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Portaria SG/GAB. nº 2 de 14 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=F0SLNDHMV17ASe3CHMV85T5NV3N&PalavraChave=02%2f2015>. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. **Resolução nº 03, de 03 de julho de 2002**. Disponível em: http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/resol_03_02.pdf. Acesso em: 21 abr. 2019.

_____. **Resolução nº 06, de 25 de novembro de 2014**. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=4LUO11VE68UEEeC697HED24FNK-T&PalavraChave=02%2f2015>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Uma experiência de estágio supervisionado do curso de Pedagogia durante a pandemia de Covid-19

A Supervised Internship Experience for the Pedagogy Course during the Covid-19 Pandemic

Andreia de Bem Machado

Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento, atua como professora do curso de Pedagogia da Faculdade Municipal de Palhoça (SC)

Vera Regina Lúcio

Doutora em Educação, atua como professora do curso de Pedagogia da Faculdade Municipal de Palhoça (SC) e do Centro Universitário Municipal de São José (SC)

Jair Joaquim Pereira

Doutor em Ciências da Linguagem, atua como coordenador do curso de Pedagogia da Faculdade Municipal de Palhoça (SC)

Jussara Carmisini de Lima Ferreira

Mestranda em Educação (PPGE) na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), atua como coordenadora de Estágio da Faculdade Municipal de Palhoça (SC)

Horácio Dutra Mello

Mestre em Educação, atua como professor do curso de Pedagogia da Faculdade Municipal de Palhoça (SC)

Resumo: O ano de 2020 mostrou que a humanidade está conectada, ou seja, um vírus detectado, a princípio, num local específico, espalha-se e provoca uma pandemia (Covid-19) assustadora que atingiu, em cheio, muitos países. Para conter o avanço e os efeitos catastróficos da Covid-19, no Brasil foram adotadas medidas de isolamento social, o que afetou drasticamente o funcionamento dos sistemas de ensino. Neste contexto de adaptação aos efeitos da pandemia, o estágio supervisionado pode ser considerado uma das demandas mais complexas, em virtude do fechamento das escolas. Por isso, o objetivo desse artigo é apresentar as diretrizes que nortearam o estágio supervisionado no curso de Pedagogia da Faculdade Municipal de Palhoça (FMP) durante a pandemia (Covid-19). Para tanto, procedeu-se a uma revisão bibliográfica e documental da literatura e legislação vigente, em especial: a resolução do CEE/SC nº 009/2020 de 19 de março de 2020 e o parecer do CEE/SC nº 222 de 12 de maio de 2020. Em suma, constatou-se que as diretrizes delineadas para o estágio supervisionado buscaram qualificar, ainda mais, a formação no curso de Pedagogia da FMP.

Palavras-chaves: Diretrizes. Estágio supervisionado. Covid-19.

Abstract: The year 2020 showed that humanity is connected, e.g. a virus detected, at first, in a specific place, spreads and causes a frightening pandemic (Covid-19) that has hit many countries. In order to contain the advance and catastrophic effects of Covid-19, measures of social isolation were adopted in Brazil, which drastically affected the functioning of education systems. In this context of adaptation to the effects of the pandemic, the supervised internship can be considered one of the most complex demands, due to the closure of schools. Therefore, the objective of this article is to present the guidelines that guided the supervised internship for the Pedagogy Course at the Faculdade Municipal da Palhoça (FMP) in the face of the pandemic (Covid-19). Thus, a bibliographical and documentary review of the literature and legislation in force was carried out, in particular: the Resolution of CEE / SC no. 009/2020 of March 19, 2020, and the Opinion of CEE / SC no. 222 of May 12, 2020. In short, it was found that the guidelines outlined for the supervised internship sought to further qualify the training in the FMP Pedagogy course.

Keywords: Guidelines. Supervised internship. Covid-19.

1 Introdução

No Brasil, o estágio supervisionado faz parte da formação inicial do educador desde a década de 1930. Pimenta (2010) ressalta que o estágio, no início, era visto como um treinamento para a ação docente em sala de aula. Com o passar dos anos, o estágio passou a vincular a formação inicial à prática profissional do professor. Nas instituições formadoras, como a Faculdade Municipal de Palhoça (doravante FMP), o estágio constitui-se a partir de interações e troca de experiências que envolvem os saberes teóricos e práticos da profissionalização docente.

A prática no estágio não existe sozinha, ela tem que estar ligada à teoria. E é no momento do estágio que o professor inicia a compreensão da práxis, relacionando a teoria à prática: “a prática não fala por si mesma. Existe uma relação teórica com ela. Nega-se, portanto, uma concepção empirista da prática. A prática não existe sem um mínimo de ingredientes teóricos” (PIMENTA, 2010, p. 93).

O processo de formação do professor está atrelado a mudanças que extrapolam o âmbito educacional, ou seja, quando a sociedade passa por mudanças políticas, econômicas e sociais o processo pedagógico de formação docente modifica-se. Com a nova rotina provocada pelo isolamento social devido à pandemia (Covid-19), tornou-se necessário adaptar o sistema educacional brasileiro num contexto de ensino não presencial, o que provocou uma série de incertezas, especialmente, no tocante ao estágio supervisionado. De forma geral, as instituições de formação docente precisaram alterar suas ações pedagógicas para não comprometer a formação inicial dos estudantes. Dessa forma, na FMP, o estágio supervisionado, em vista da pandemia de Covid-19, consolida-se a partir de ferramentas digitais, pois acredita-se que a formação inicial do docente também precisa contemplar as inúmeras possibilidades pedagógicas atreladas à tecnologia. Neste viés, na FMP, a prática do estágio supervisionado aderiu às orientações das diretrizes legais para a formação no curso de licenciatura em Pedagogia, durante o isolamento social. Esse alinhamento às diretrizes visou, sobretudo, atender às questões legais e às necessidades dos estudantes.

O estágio supervisionado não presencial na FMP mantém a aproximação entre teoria e prática, com o intuito de proporcionar vivências na esfera tecnológica para que os estudantes sejam capazes de modificar e transformar o contexto social em que estão inseridos, mesmo com as adversidades impostas pela pandemia.

De acordo com Pimenta (2010, p. 86), a “práxis é a atitude (teórico-prática) humana de transformação da natureza e da sociedade”. Não basta conhecer e interpretar o mundo (teórico) é preciso transformá-lo (práxis).

A formação inicial, atrelada à teoria e prática, e desenvolvidas no cotidiano escolar, torna-se uma ação pedagógica essencial para e na construção de saberes. Ainda, de acordo com a autora, [...] os saberes teóricos propositivos se articulam, pois, aos saberes da prática, ao mesmo tempo ressignificando-os e sendo por eles ressignificados. O papel da teoria é oferecer aos professores perspectivas de análises para compreender os contextos históricos, sociais, culturais, organizacionais, e de si mesmos como profissionais, nos quais se dá sua atividade docente, para neles intervir, transformando-os. Daí é fundamental o permanente exercício da crítica das condições materiais nas quais o ensino ocorre. (PIMENTA, 2010, p. 26)

Sendo assim, a teoria deve ser compreendida e estudada nas instituições de formação docente inicial. Estas, porém, devem dar subsídio para a prática exercitada, experimentada em espaços escolares e não escolares. Ou seja, em um contexto escolar, mesmo de ensino não presencial, o estudante, em estágio supervisionado, precisa refletir sobre a concepção de aprendizagem e de conhecimento que está contemplada no seu planejamento e na sua docência. Se o estudante não possui este discernimento de que concepção permeia a sua prática docente fica mais difícil refletir na ação e, conseqüentemente, promover mudanças nas suas ações e práticas pedagógicas, o que pode fragilizar sensivelmente o seu processo inicial de formação. Nessa perspectiva, a “[...] prática pela prática e o emprego de técnicas sem a devida reflexão podem reforçar a ilusão de que há uma prática sem teoria ou uma teoria desvinculada da prática” (PIMENTA, 2010, p. 37).

Além dos ajustes teóricos, a pandemia de Covid-19 forçou uma reestruturação das observações para a reflexão da prática docente. Com medida de isolamento social, o parecer CNE/CP nº 5/2020, em termos educacionais, trata das atividades remotas, não presenciais ou a distância, referentes às disciplinas ou atividades práticas e laboratoriais, conforme explicitado a seguir (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, BRASIL, 2020):

- Adotar a substituição de disciplinas presenciais por aulas não presenciais;
- Adotar a substituição de atividades presenciais relacionadas à avaliação, processo seletivo, TCC e aulas de laboratório, por atividades não presenciais, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;
- Regulamentar as atividades complementares, de extensão e o TCC;
- Organizar o funcionamento de seus laboratórios e atividades preponderantemente práticas em conformidade com a realidade local;
- Adotar atividades não presenciais de práticas e estágios, especialmente aos cursos de licenciatura e formação de professores, extensíveis aos cursos de ciências sociais aplicadas e, onde couber, de outras áreas, informando e enviando à SERES ou de órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou laboratoriais a distância;
- Adotar a oferta na modalidade a distância ou não presencial, às disciplinas teórico-cognitivas dos cursos da área de saúde, independente do período em que são ofertadas;
- Supervisionar estágios e práticas profissionais na exata medida das possibilidades

- de ferramentas disponíveis;
- Definir a realização das avaliações de forma remota;
- Adotar regime domiciliar para alunos que testarem positivo ou que sejam do grupo de risco;
- Organizar processo de capacitação de docentes para o aprendizado a distância ou não presencial;
- Implementar teletrabalho para professores e colaboradores;
- Proceder o atendimento ao público dentro das normas de segurança editadas pelas autoridades públicas e com espeque em referências internacionais;
- Divulgar a estrutura de seus processos seletivos de forma remota totalmente digital;
- Reorganização dos ambientes virtuais de aprendizagem e outras tecnologias disponíveis nas IES para atendimento do disposto nos currículos de cada curso;
- Realização de atividades on-line síncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- Oferta de atividades on-line assíncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- Realização de testes on-line ou por meio de material impresso entregues ao final do período de suspensão das aulas; e
- Utilização de mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para estimular e orientar os estudos e projetos.

Com base nesse contexto, o objetivo desse artigo é apresentar as diretrizes que nortearam o estágio supervisionado no Curso de Pedagogia da Faculdade Municipal de Palhoça (FMP) frente à pandemia de Covid-19. Para tanto, num primeiro momento, tem-se a introdução; em seguida, mostra-se o percurso metodológico; na sequência, discorre-se sobre as diretrizes legais educacionais para o enfrentamento à pandemia (Covid-19); posteriormente trata-se da esfera educacional, propriamente

dita: relato de experiência; e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 Metodologia

A pesquisa científica envolve um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo traçando o caminho a ser seguido, detectando erro e auxiliando as decisões do cientista. A metodologia pode ser usada de várias maneiras, porém ela possui um só objetivo, que é o de conseguir alcançar a realidade (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Este estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica, uma vez que buscou o acesso às informações a partir de materiais já existentes sobre o assunto como livros, revistas, sites e legislações que contribuíram no levantamento de dados. Documental, pois recorreu à legislação educacional que trata das regulamentações frente à Pandemia (Covid-19).

O campo de pesquisa é a FMP, uma instituição mantida totalmente com recursos do município de Palhoça (SC) e, portanto, está sob a avaliação e regulamentações do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE-SC) que autorizou, a partir do parecer CEE/SC nº 222 de 12 de maio 2020, “que estágios vinculados às práticas na escola, em sala de aula, possam ser realizados de forma igualmente virtual ou não presencial, seja a distância, seja por aulas gravadas etc.”. A FMP é única Instituição pública de Ensino Superior do estado de Santa Catarina que deu continuidade ao estágio supervisionado, no curso de Licenciatura em Pedagogia, no primeiro semestre de 2020, mantendo o vínculo com o campo de estágio. Ou seja, elaboraram-se planejamentos e atividades, para as turmas de anos iniciais do ensino fundamental, consonantes à organização da rede de ensino do município de Palhoça e às diretrizes legais do CEE/SC para que o estágio fosse validado.

O Estágio Interdisciplinar II em anos iniciais foi realizado no primeiro semestre do ano de 2020, com 28 estagiários e duas professoras orientadoras em dois campos, sendo uma escola da rede municipal de ensino (envolvendo 7 turmas) e outro na rede estadual de ensino de Santa Catarina (envolvendo 8 turmas) dos anos iniciais do ensino fundamental. Nesse processo de interação com o campo de estágio, envolveram-se professores

da turma, os diretores, supervisores e orientadores das referidas escolas, além da coordenação de curso, coordenação de estágio e as professoras orientadoras de estágio da FMP. Após o período de estágio, os estudantes produziram o relato da experiência de suas vivências nas turmas dos anos iniciais do ensino fundamental.

A sistematização do estágio, na modalidade de não presencial, deu-se a partir de documento

Quadro 1 – Reorganização do estágio para modalidade não presencial

ESTÁGIO 2020/01	
PRESENCIAL (antes da Covid-19)	NÃO PRESENCIAL (pandemia de Covid-19)
Aprovação do Seguro de Vida para Estágio.	Aprovação do Seguro de Vida para Estágio.
Deferimento do Termo de Compromisso – rede municipal e estadual de ensino.	Deferimento do Termo de Compromisso – rede municipal e estadual de ensino. Autorização para retomada do estágio – rede municipal e estadual de ensino.
Atividades no campo de estágio: Observação; Elaboração do projeto/plano de docência dos anos iniciais; Prática Docente/Intervenção; Devolutiva.	Atividades no campo de estágio: Observação (atividades presenciais e análise de vídeos pedagógicos selecionados pelas professoras orientadoras do estágio); Elaboração do projeto; Elaboração dos planos de docência; Elaborar e postar três vídeos; Elaborar atividades, de acordo com o <i>template</i> da Rede de ensino do Município de Palhoça e pela Rede Estadual de Ensino/SC, que serão realizadas pelas crianças com a orientação dos familiares; Devolutiva do Campo de Estágio.
Relatório e Conclusão de Estágio	Arquivar na pasta da coordenação de curso, Google Drive PED 2020/1 ALTERAÇÕES Covid-19, os documentos: Relatório de observação, Projeto, Planos de docência, Atividades para as famílias e os vídeos.
Postagem para validação da Ficha de Frequência.	Postagem para validação da Ficha de Frequência.
Socializar o estágio e as atividades práticas de acordo com o projeto pedagógico do curso.	Organizar/Socializar o estágio e as atividades práticas de acordo com o projeto pedagógico do curso, via Google Meet (a socialização foi realizada no dia 20 de julho de 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores

regulatório específico, visando atender às diretrizes legais e teve a anuência do NDE (Núcleo Docente Estruturante), Colegiado de Curso e Confap/FMP (Conselho Superior da Faculdade Municipal da Palhoça), conforme descrito no quadro a seguir:

Na FMP, a criatividade, a inovação e as metodologias foram repensadas para vincular o conhecimento teórico à prática docente prática, por meio de recursos da tecnologia da informação e comunicação foi possível viabilizar, de forma excepcional, o estágio supervisionado na modalidade não presencial.

3 Diretrizes legais e educacionais para o enfrentamento à pandemia de Covid-19

O estágio supervisionado é fundamental na formação docente inicial, porém, com as aulas não presenciais, essa prática precisou ser adaptada tanto legal como pedagogicamente. No Brasil, cada estado da federação se reorganizou de acordo com as suas especificidades, o que trouxe uma série de mudanças. Datas, distribuição da carga horária, formulários, termos de convênio, observações, elaboração dos projetos e planos de docência foram adaptados a novas exigências frente à pandemia de Covid-19. Na FMP, manteve-se, mesmo na modalidade não presencial, a documentação referente ao estágio que é composta pelos registros de campo, por meio da observação, planejamento, projeto, intervenção, socialização do estágio e devolutiva do campo.

O estágio supervisionado é um momento de trocas de saberes, determinados pela ação pedagógica, estruturado em horas-atividades com o intuito de preparar o estudante para a profissionalização docente. Enquanto ação pedagógica, o estágio supervisionado, é uma atitude de cunho investigativo como explicitado por Pimenta (2010, p. 34), “que envolve a reflexão e a intervenção na vida da escola, dos professores, dos alunos e da sociedade”.

De acordo com Tardif (2002), o estágio também está vinculado tanto aos saberes da formação escolar anterior como aos saberes pessoais, o que faz ressurgir lembranças muito vivas de sua professora, sua escola e o lugar que isso representava na sua família e em seus projetos futuros. Por outro viés, muitas vezes, a forma de atuar desse discente como docente pode vir a repetir padrões ou ressentimentos que nunca puderam ser elaborados, analisados ou ouvidos em um contexto apropriado para isso (SCHWARTZ, 2010).

O processo de estágio supervisionado no curso de Pedagogia da FMP obedece ao seguinte rito: a) assinatura do termo de convênio com a Rede Municipal de Educação de Palhoça (SC), b) assinatura do seguro com a empresa que iria assegurar a ida do docente ao campo de estágio, c) encaminhamento dos documentos (convênio e seguro) para a Secretaria de Educação do Município de Palhoça (SC). Após este trâmite burocrático, ocorreu a primeira reunião com a direção da instituição de ensino fundamental, onde seria realizado o estágio em anos iniciais. Participou da reunião toda a equipe diretiva que fez a apresentação aos acadêmicos da infraestrutura do campo de estágio disponível. Esse momento foi necessário para que os estudantes pudessem conhecer a escola, onde iriam atuar durante o período de estágio.

É por meio do diagnóstico que detectamos os problemas, as necessidades e as possibilidades de atuação para uma determinada escola ou sala de aula. Ou seja, ele também expressa o conhecimento sobre aquela realidade em que se vai intervir. (BARREIRO; GEBRAN, 2006, p. 96).

A princípio, na FMP, o estágio supervisionado iria ocorrer em regime presencial, porém, em virtude da pandemia de Covid-19, as aulas presenciais no município de Palhoça (SC) foram suspensas como uma medida de controle sanitário, o que afetou, sobremaneira, o estágio

supervisionado no curso de Pedagogia.

Para o enfrentamento da pandemia foram publicados inúmeros documentos que afetaram diretamente o funcionamento dos sistemas de ensino. Entre estes documentos, merecem destaque: decreto estadual nº 525, de 23 de março de 2020 e suas alterações e o art. 7º, do decreto municipal nº 2.566/2020 que determinou a antecipação do recesso de meio de ano, pelo período de 15 dias, a partir de 8 de abril de 2020; decreto estadual nº 554, de 11 de abril de 2020, que prorrogou a suspensão das aulas nos estabelecimentos de ensino em todo território Catarinense até o dia 31 de maio de 2020; parecer CNE/CP nº 5 de 7 de julho de 2020; resolução do CEE/SC nº 009/2020 de 19 de março de 2020; decreto municipal nº 2.566, de 23 de março de 2020 que prorroga a declaração de situação de emergência e consolida às medidas de prevenção e combate ao contágio pelo coronavírus, a serem adotadas no âmbito do município de Palhoça/SC; portaria FMP nº 017/2020, de 29 de abril de 2020, que dispõe sobre regime de atividades acadêmicas não presenciais.

Tratando-se do estágio supervisionado, é preciso fazer referência ao parecer do CEE/SC nº 222, de 12 de maio de 2020, que orientou sobre a continuidade dos estágios obrigatórios dos cursos de licenciaturas, adotando-se atividades não presenciais em vista da pandemia de Covid-19. Tal documento determinou, em suma, que devido à situação de emergência na saúde pública, as instituições integrantes do Sistema Educacional de Ensino do Estado de Santa Catarina adotassem atividades escolares não presenciais, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades estaduais e municipais na prevenção e combate à Covid-19. (SANTA CATARINA, 2020). A partir dessa determinação legal, o estágio supervisionado do curso de Pedagogia da FMP passou por adaptações no seu funcionamento.

Todo processo de estágio que era presencial teve que ser adaptado ao uso das tecnologias disponíveis. Por ser uma atividade obrigatória, conforme o Projeto Pedagógico do Curso (PPC), as atividades de estágio supervisionado exigiram reuniões constantes, debates intensos e, ainda, planejamento atento às especificidades da modalidade ensino não presencial, em consonância à resolução nº CEE/SC nº 009, de 19 de março de 2020, e ao parecer CEE/SC nº 222, de 12 de maio 2020.

Esta resolução trouxe uma grande oportunidade, mas com ela também se fez necessário repensar o estágio supervisionado, do curso de Pedagogia da FMP, de forma a atender às expectativas de todos os envolvidos (equipe gestora da rede parceira, equipe gestora e docentes da unidade curricular de estágio, equipe gestora e professores da escola da rede e estudantes). Tudo isso sob os efeitos assustadores da pandemia que afetaram, em cheio, o sistema educacional do país.

Portanto, pode-se dizer que, diante do compromisso do curso de Pedagogia com a continuidade do estágio supervisionado, a FMP foi a única instituição de ensino superior pública do estado de Santa Catarina a dar continuidade ao estágio e manter o vínculo com a instituição parceira. Ou seja, os planejamentos propostos pelos estudantes foram utilizados pela rede municipal de educação, nas turmas dos anos iniciais do ensino fundamental, em 2020/01. Esse modelo só pode ser implantado devido ao uso das tecnologias, do comprometimento das escolas, da persistência dos professores de estágio e do engajamento dos estudantes.

4 O estágio nos anos iniciais do ensino fundamental: relato de experiência na modalidade não presencial

Após esse período inicial de indefinição sobre o que de fato iria acontecer, a FMP amparada pela legislação de enfrentamento à

pandemia de Covid-19 passou a oferecer as suas aulas, incluindo as atividades de estágio supervisionado, de forma remota (virtual), por meio do Google Classroom, uma plataforma já muito utilizada pela instituição na modalidade presencial que proporciona, sobretudo, a interação entre estudantes, professores, coordenadores e gestores.

Mesmo em ambiente virtual, manteve-se em relação ao estágio os procedimentos definidos no seu regimento próprio, em conformidade à legislação pertinente. Desse modo, de acordo com as orientações do regimento, a primeira etapa do estágio supervisionado foi a observação. Nesta etapa, as professoras orientadoras (FMP) selecionaram vídeos pedagógicos que trouxessem prática exitosas para provocar e desencadear o processo investigativo e reflexivo da prática docente. Dessa forma, ao serem examinados, os acadêmicos poderiam questionar e avaliar criticamente o seu fazer; o seu pensar e a sua prática-reflexão. (BARREIRO; GERBRAN, 2006).

A observação dos vídeos sobre a prática docente ocorreu com a seleção de diferentes vídeos pedagógicos de turmas dos anos iniciais do ensino fundamental, que possibilitaram a análise de pontos essenciais à prática docente. Os vídeos foram selecionados com a intencionalidade pedagógica de fazer com que os estudantes pudessem observar os diferentes métodos de ensino das escolas, além de observar e refletir o fazer pedagógico, a partir do pressuposto legal da Base Nacional Comum Curricular (2018).

A cada observação realizada dos vídeos pedagógicos, os estudantes também puderam ter contato com o perfil de uma turma. Os conflitos entre alunos e com o meio, as preferências, a didática dos professores e a prática docente e a intencionalidade pedagógica foram tecendo o registro do diário de observação do campo virtual e de suas práticas docentes.

As observações e as conversas com as professoras das turmas de estágio contribuíram

para que o planejamento do projeto de docência se aproximasse da realidade das turmas, proporcionando uma maior interação entre educandos e as realidades das famílias. Além disso, essa aproximação com a escola possibilitou que fossem abordados e aprofundados os aspectos relacionados aos componentes curriculares de língua portuguesa e matemática, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC/2018) que define, em âmbito nacional, as aprendizagens essenciais ao educando na Educação Básica.

A Base Nacional Comum Curricular (2018), com relação à aprendizagem no ensino fundamental, aponta que:

Nos Anos Iniciais, a progressão do conhecimento ocorre pela consolidação das aprendizagens anteriores e pela ampliação das práticas de linguagem e da experiência estética e intercultural das crianças, considerando tanto seus interesses e suas expectativas quanto o que ainda precisam aprender. Ampliam-se a autonomia intelectual, a compreensão de normas e os interesses pela vida social, o que lhes possibilita lidar com sistemas mais amplos, que dizem respeito às relações dos sujeitos entre si, com a natureza, com a história, com a cultura, com as tecnologias e com o ambiente. (BRASIL, 1996, p. 59)

Outros documentos legais que sustentaram o projeto de docência foram a Base Curricular da Rede Municipal de Ensino de Palhoça (PALHOÇA, 2019) e o Projeto Político Pedagógico (PPP) da instituição de ensino, que não somente norteiam as questões curriculares da rede municipal de ensino, mas também promovem um aprendizado mais significativo do contexto local. Os estagiários tiveram a oportunidade de desenvolver atividades significativas com autonomia, a partir de materiais pedagógicos instrucionais e autoexplicativos, para que crianças e familiares, em trabalho colaborativo, conseguissem realizar as atividades. É

importante frisar que essas atividades elaboradas pelos estagiários, em planos de aula, chegaram às famílias via plataforma EducarWeb (plataforma on-line para inserção de atividades), a partir do aval da professora e da coordenação pedagógica da escola parceira, que analisaram cada atividade proposta, pois de acordo com Silva (2011, p. 57), “antes da aula ser colocada em prática, o plano seja submetido para análise e sugestões do professor orientador e do professor de sala de aula onde o estagiário atuará”.

Os planos de docência foram pensados e elaborados após reunião realizada com a equipe gestora e os professores regentes responsáveis pelo estágio nas escolas. Depois de realizada a reunião, definiu-se que seriam organizados grupos no WhatsApp para cada dupla de estágio, com a participação das professoras orientadoras (FMP) e regentes (escola). E na sequência, as professoras da escola encaminhavam os tópicos que deveriam ser contemplados nas atividades, juntamente com o *template* do plano de docência que orientou, de forma única, as instruções e adaptações a serem seguidas para que este fosse inserido na plataforma EducarWeb.

Seguindo as normativas do estágio do curso de Pedagogia da FMP, após sua conclusão, os planos de docência foram compartilhados com as professoras (regente e orientadora). E após revistos, refeitos e validados, para que atendessem às exigências da Base Curricular da Rede Municipal de Palhoça e às demandas de aprendizagem nas escolas, foram encaminhados à supervisora da escola para a sua aprovação definitiva. Somente depois deste processo, de idas e vindas, as atividades propostas pelos estagiários foram compartilhadas na plataforma EducarWeb para que, de fato, chegassem aos educandos em suas casas.

Mesmo na modalidade não presencial, os planos de docência foram planejados e elaborados levando em consideração a intencionalidade, de forma que, os educandos pudessem realizar as atividades sem prejudicar o processo contínuo de aprendizagem.

Lembramos que realizar planos e planejamentos educacionais e escolares significa exercer uma atividade engajada, intencional, científica, de caráter político e ideológico e isento de neutralidade. Planejar, em sentido amplo, é um processo que visa dar respostas a um problema, através do estabelecimento de fins e meios que apontem para a sua superação, para atingir objetivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro, mas sem desconsiderar as condições do presente e as experiências do passado, levando-se em conta os contextos e os pressupostos filosófico, cultural, econômico e político de quem planeja e de com quem se planeja. (PADILHA, 2001, p. 63).

Outro momento desafiador para a realização do estágio em ambiente virtual foi a obrigatoriedade da elaboração de três vídeos, a fim de garantir aos estagiários o uso das tecnologias da informação e comunicação, já que para a maioria era algo totalmente novo e não integrava suas habilidades e competências. A produção desses vídeos, como um exercício de docência, provocou, num primeiro momento, incertezas nos estagiários, mas, depois de elaborados, reforçaram positivamente as atividades encaminhadas aos estudantes e, ainda, mostraram às professoras regentes (escola) que esses vídeos podem enriquecer, sobremaneira, a aprendizagem das crianças, mesmo em situação de ensino não presencial. Ou seja, a produção dos vídeos alcançou as crianças em suas casas e as professoras nas escolas, que puderam conhecer outras possibilidades de ensino.

Quanto ao relatório de estágio, uma das etapas relevantes do processo de estágio, por ser tratar do registro do pensar e do como fazer a docência, já vinha sendo discutido pelo Núcleo Docente Estruturante (NDE), pois, os professores orientadores (FMP) e o NDE sentiam a necessidade de um documento que fosse mais objetivo e que trouxesse o registro efetivo das etapas de todo o processo dessa experiência, mesmo o estágio sendo realizado de forma

virtual. Assim, definiu-se que o documento da prática de estágio virtual seria em forma de relato de experiência. Esse documento permitiu que os estagiários refletissem sobre o objetivo do curso e registrassem suas experiências, angústias, aprendizados, vivências, entre outros.

Permite aos estagiários, portanto, que percebam que a criança e a escola se situam, a dinâmica da vida escolar, para, posteriormente, adequar sua prática docente às diferentes realidades que encontrarem. Importa o contato do aluno com a realidade que envolve o processo ensino-aprendizagem na pré-escola e nas primeiras séries do primeiro grau (PIMENTA, 2010, p. 164).

A partir dessa prática reflexiva, os futuros professores observaram, registraram, problematizaram e questionaram a prática pedagógica. Para tanto, utilizaram como referencial teórico e prático as aprendizagens (re)construídas nas unidades curriculares do curso em que estão inseridos. Essa reflexão crítica, tão importante à formação do professor, foi realizada a partir da análise minuciosa da realidade da escola onde o estágio aconteceu, com fundamentação na teoria e na legislação vigente.

Importa reafirmar aqui a ligação desta dimensão de prática de ensino com todo o referencial teórico e com a construção do espaço referencial teórico e com a construção do espaço de reflexão como eixo integrador da proposta curricular. (PIMENTA, 2010, p. 165)

O documento final, relato de experiência, provocou a reflexão da prática vivenciada, mesmo nesse momento turbulento em função da pandemia de Covid 19, pois viabilizou aos estagiários reflexões teóricas e práticas essenciais para à prática docente, seja na modalidade presencial ou não. Esse documento também trouxe a necessidade dos estagiários se autoavaliarem, no que se refere à busca pelo conhecimento, já que foram constantemente desafiados

emocional e profissionalmente. Em suma, pelo relato de suas experiências, os estagiários registraram que a tecnologia não vai substituir o professor, mas os seus inúmeros recursos podem tornar a prática docente mais dinâmica e, como consequência, mais atrativa aos educandos dos anos iniciais do ensino fundamental.

A socialização, última etapa do estágio supervisionado, foi realizada por meio da plataforma GMeet. Esse momento de interação pedagógica reuniu os seguintes grupos: os estagiários da unidade curricular Estágio Interdisciplinar II; turmas do curso de Pedagogia/FMP; professores e supervisores das escolas onde o estágio em anos iniciais se desenvolveu. De fato, a socialização permitiu, entre outras coisas, mostrar à rede municipal de ensino que, mesmo na modalidade de ensino não presencial, a prática docente pode ser significativa aos estudantes, sim.

5 Considerações finais

O estágio supervisionado, em muitas das vezes, é o primeiro momento para que o graduando entre em contato com o cotidiano de sua profissão. No processo de estágio, o estudante, aqui compreendido como futuro professor, tem a possibilidade de experimentar na prática a profissão docente. É pelo estágio, mesmo não sendo realizado de forma presencial, que o estudante do curso de Pedagogia da FMP começa a sentir-se professor.

As experiências proporcionadas pelo estágio na modalidade não presencial foram desafiadoras e, por isso, se fez necessário, em pouco tempo, aprender novas metodologias para o ensino e, ainda, adequá-las às legislações pertinentes. Afinal, não fazia parte da formação inicial dos estudantes da FMP planejar propostas pedagógicas para o ensino a distância. De fato, todos os segmentos envolvidos precisaram repensar posturas já consolidadas, para que o estágio pudesse atender à formação inicial do futuro professor e, da mesma forma, contemplar as demandas pedagógicas das escolas.

Em suma, mesmo na modalidade não presencial, os estagiários realizaram um trabalho de consistência pedagógica junto às escolas, por meio de metodologias inovadoras, contextualizadas e criativas. Essas metodologias, planejadas à luz da teoria e da legislação vigente, permitiram aos estagiários do curso de Pedagogia da FMP reflexões inerentes à prática docente, o que garantiu a conclusão com êxito do estágio nos anos iniciais do ensino fundamental.

É importante também ressaltar que o processo de formação dos estagiários, neste período

de afastamento social, teve o acompanhamento sistemático da coordenação de curso, da coordenação de estágio, dos professores orientadores, além da supervisão de professores e gestores nas escolas. Assim, a partir do uso dos recursos da tecnologia, defendeu-se que o estágio supervisionado para alcançar o seu objetivo na formação do inicial do professor, mesmo na modalidade não presencial, necessita de ações planejadas e coordenadas, que contemplem, sobretudo, o estudo aprofundado da teoria e da legislação, bem como o desenvolvimento de novas estratégias pedagógicas para a prática docente.

Referências

BARREIRO, Iraíde Marques de Freitas; GEBRAN Raimunda Abreu. **Prática de ensino e estágio supervisionado na formação de professores**. São Paulo: Avercamp, 2006.

BRASIL. **lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular – BNCC**, versão aprovada pelo CNE. Brasília: MEC, nov. 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/bncc-20dez-site.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2018.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (SANTA CATARINA). **Resolução nº 009 CEE/SC, de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre o regime especial de atividades escolares não presenciais no Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina, para fins de cumprimento do calendário letivo do ano de 2020, como medida de prevenção e combate ao contágio do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://www.cee.sc.gov.br/index.php/acordo-de-cooperacao/1808-resolucao-009-1/file>. Acesso em: 11 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (BRASIL). **Parecer CNE/CP nº 5/2020 de 7 de julho de 2020**. Dispõe sobre orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 out. 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PADILHA, P. R. **Planejamento Dialógico**: como construir o projeto político pedagógico da escola. São Paulo: Cortez, 2001.

PALHOÇA (SC). **Base Curricular da Rede Municipal de Ensino de Palhoça**. 2019. Disponível em: <http://www1.palhoca.sc.gov.br/BC.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2020.

PIMENTA, S. G. **O estágio na formação de professores: unidade teoria e prática?** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 22 de maio 2020**. Consulta sobre a possibilidade de continuidade dos estágios obrigatórios dos cursos de licenciaturas adotando-se

atividades não presenciais no contexto da pandemia, de acordo com o que as redes estão ofertando. Disponível em: <https://www.cee.sc.gov.br/index.php/downloads/documentos-diversos/normas-de-enfrentamento-ao-covid-19/1841-parecer-2019-222-cee-sc>. Acesso em: 11 out. de 2020.

SCHWARTZ, S. **Alfabetização de jovens e adultos**: teoria e prática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

SILVA, Nilson Robson Guedes. **Estágio supervisionado em pedagogia**. Campinas: Alínea, 2011.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002.

C

omo evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário¹

How to Avoid Reproducing inequalities in Urban Space Production? Challenges of the Urban Planning and Budgetary Systems

Rosane Segtin Keppke

Pós-doutoranda do IEA-USP, graduada e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, mestrada em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV, especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela EGC/TCMSP. Arquiteta e urbanista da Prefeitura de São Paulo, atualmente colaborando na Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP

Egle dos Santos Monteiro

Graduada em Direito pela USP. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, onde é professora de Direito Administrativo, Urbanístico e Fundamentos de Direito Público. Atualmente é a assessora-chefe de controle externo no TCMSP

Gisela Coelho Nascimento

Auditora de controle externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Engenheira civil e mestra em Engenharia pela Poli-USP

Resumo: O artigo faz uma descrição crítica dos estudos em desenvolvimento pelo Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que está colocando o enfrentamento às desigualdades sociais na pauta das auditorias operacionais deste órgão de controle externo. As múltiplas dimensões das vulnerabilidades urbanas são o ponto de partida das análises setoriais, o que pressupõe investigar a distribuição territorial do sistema de planejamento orçamentário. Mas em virtude do encolhimento drástico dos recursos ordinários para as despesas de capital, tornou-se imprescindível analisar a contribuição de outras estratégias de financiamento da infraestrutura pública. Atualmente, o Fundurb e as Operações Urbanas Consorciadas equivalem à metade dos investimentos em infraestrutura, e ambos contrastam na mitigação das desigualdades socioespaciais, induzindo o Observatório a entrar na discussão sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade. Neste sentido, o ponto alto do artigo é o caso do apoio expresso do TCMSP à destinação dos excedentes da Operação Urbana Consorciada Faria Lima para o enfrentamento à Covid-19, abrindo um precedente de subsídios cruzados na aplicação deste instrumento urbanístico.

Palavras-chave: Desigualdades sociais. Desigualdades territoriais. Regionalização do orçamento. Outorga onerosa do direito de construir. Operações urbanas consorciadas.

Abstract: The article provides a critical description of the studies developed by the Public Policy Observatory of São Paulo Municipality's Audit Court, which is placing the fight against social inequalities on the agenda of the operational audits of this external control body. The multiple dimensions of urban vulnerabilities are the starting point for sectoral analyses, which presupposes investigating the territorial distribution of the budget planning system. But due to the drastic shrinkage of ordinary resources for capital expenditures, it became essential to analyze the contribution of other public infrastructure financing strategies. Currently, Fundurb and the Consortium Urban Operations are equivalent to half of the investments in infrastructure. Both contrast in mitigating socio-spatial inequalities, inducing the Observatory to discuss the revision of the city's Strategic Master Plan. In this sense, the article's highlight is the case of TCMSP's express support for allocating surpluses from the Urban Operation Consortium Faria Lima to confront Covid-19, setting a precedent of cross-subsidies in the application of this urban instrument.

Keywords: Sociospatial Inequalities. Public Budget Allocation. Sale of Building Rights. Joint Urban Operations.

1 Introdução

O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) foi criado recentemente para somar-se a outras instituições no enfrentamento às desigualdades sociais – fenômeno fortemente correlacionado à má distribuição orçamentária no território. A iniciativa vem ao encontro da

Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público NBASP 9020 (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020), tradução adaptada das normas internacionais GUID 9020 e INTOSAI GOV 9040, que incorporam a avaliação de políticas públicas nas auditorias operacionais, conforme adesão dos tribunais de contas à Agenda 2030, por ocasião do Acordo de Moscou em 2019.

Indo ao encontro da norma, as variáveis orçamentárias são inerentes às análises da equipe multidisciplinar de auditores e assessores técnicos do TCMSP – advogados, contadores, engenheiros, sociólogos, arquitetos e urbanistas, entre outros. Em caráter complementar, o observatório possibilita a potencialização da avaliação das políticas públicas aproximando-os dos pesquisadores vinculados às universidades e organizações da sociedade civil parceiras – Instituto de Estudos Avançados da USP, Universidade Federal do ABC, Universidade Nove de Julho, Fundação Getúlio Vargas e Fundação Tide Setubal. Aliás, a pauta das desigualdades sociais e a demanda pela regionalização do orçamento municipal são denominadores comuns desta construção interinstitucional.

O principal objetivo do observatório é formular um painel de indicadores setoriais e eventualmente um índice que reflitam a efetividade e a equidade do gasto em políticas públicas. Não pela falta de indicadores apresentados pelo Executivo, pois só o “ObservaSampa” propõe mais de mil (SÃO PAULOc, 2020). A propósito, é oportuno destacar o mérito dos dados abertos, da incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aos indicadores e metas do Plano Plurianual (PPA), do portal *Gestão Urbana* e, pela primeira vez em São Paulo, o portal de monitoramento do Plano Diretor Estratégico (PDE)². Entretanto, todo este sistema de indicadores está atrelado a planos que se desfazem ao final de ciclos, impossibilitando estabelecer séries históricas, daí a pertinência de um sistema de monitoramento independente e estável da parte do TCMSP.

Por ser um tema crucial para o controle social e o controle externo, a regionalização do orçamento municipal motivou a formação de um grupo de trabalho específico dentro do Observatório, o qual agrega representantes das instituições parceiras e servidores da Secretaria da Fazenda Municipal. Além deste, há o GT Educação, o GT Saúde e o GT Urbanismo – as duas primeiras políticas setoriais tornaram-se objeto de estudo por estarem no topo da curva ABC do gasto público, e a última por cuidar da política que molda a qualidade de vida urbana como um todo.

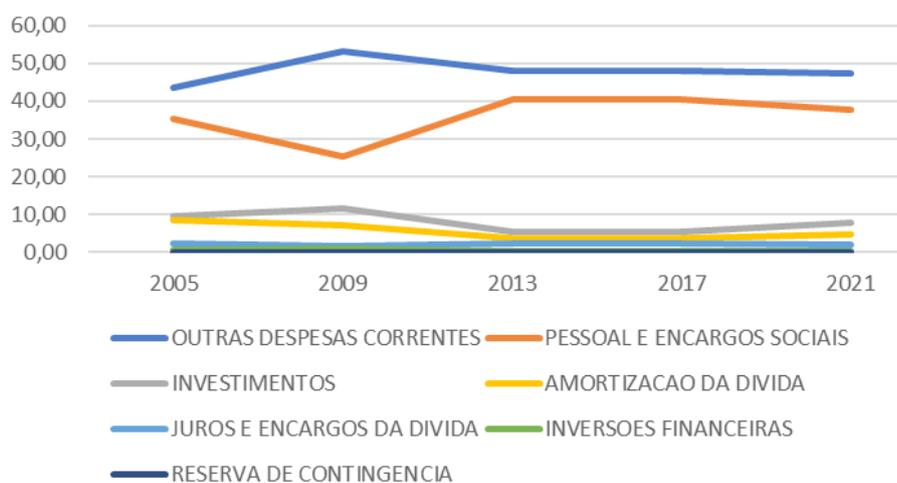
Os estudos do GT Urbanismo são o enfoque deste artigo, com destaque ao caso de apoio do TCMSP à transferência de recursos excedentes da Operação Urbana Consorciada (OUC) Faria Lima para as medidas de combate à Covid-19,

com o propósito de contribuir para as discussões sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE).

2 As desigualdades orçamentárias: estudos em andamento

Sabe-se que o sistema orçamentário municipal deve decorrer inexoravelmente do PDE, mesmo que o instrumento seja uma “ilusão” em termos de plano de obras, zoneamento e participação popular (VILLAÇA, 2005). Acrescenta-se que também é ilusório implementar infraestrutura tendo apenas 5,7% do orçamento ordinário para esta finalidade, pois, a despeito da receita anual de R\$ 62,7 bilhões, 95% estão comprometidos com despesas correntes e amortização da dívida, segundo dados de 2019 (SÃO PAULOa, 2019).

Figura 1 – Natureza da despesa do orçamento do Município de São Paulo 2005-2021



Fonte: TCMSP⁹.

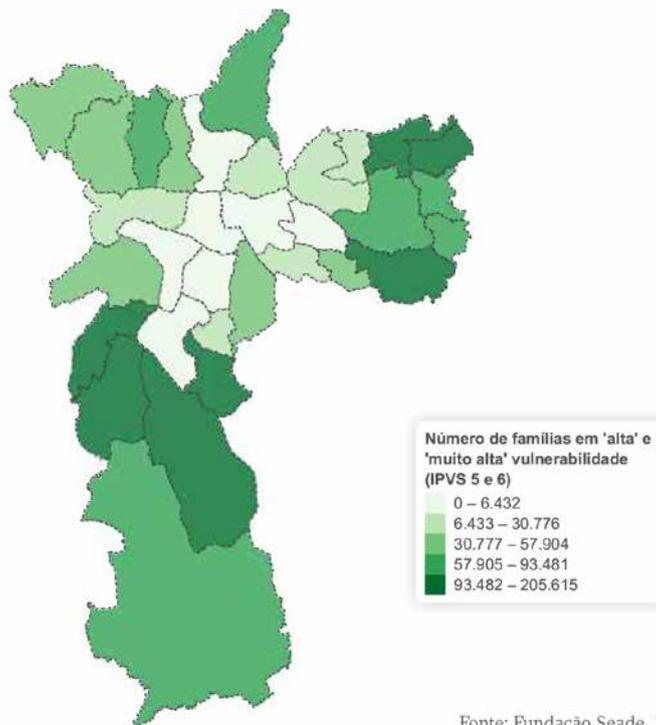
A Figura 1 demonstra que o percentual de orçamento disponível para investimentos em programas e infraestrutura tem sido inferior a 10% das despesas nas quatro últimas gestões, o que representa valores certamente muito aquém às demandas do Plano Diretor Estratégico.

As análises da Fundação Tide Setubal (2020) apontam que os recursos orçamentários são distribuídos de forma regressiva no território municipal. A Figura 2 mapeia a ponderação

do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) alto e muito alto por Subprefeitura. A Figura 3 pondera o orçamento per capita por Subprefeitura, evidenciando que a alocação orçamentária se concentra nas Subprefeituras de menor vulnerabilidade social, com algumas exceções na franja periférica, mas preterindo Subprefeituras vulneráveis e muito populosas como Pirituba-Jaraguá, Freguesia-Brasilândia, Casa Verde-Cachoeirinha, Campo Limpo,

M'Boi Mirim.

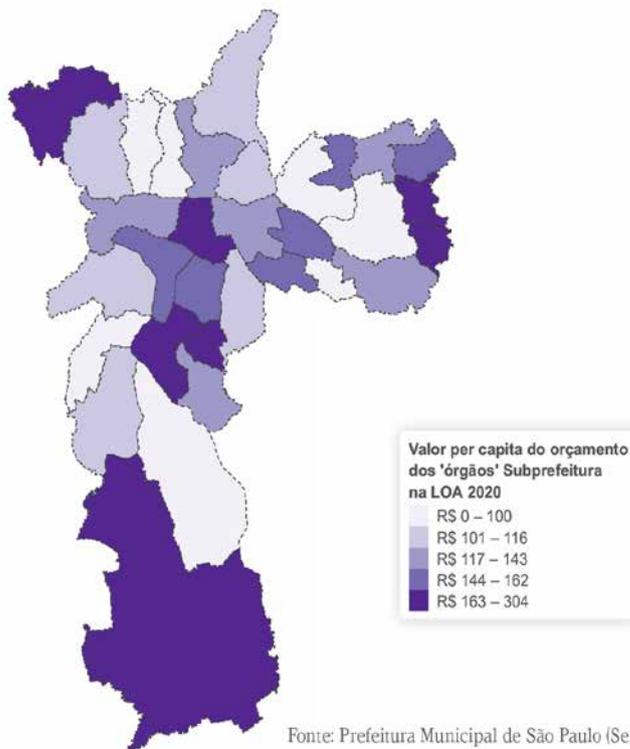
Figura 2 – IPVS 5 e 6 ponderado por Subprefeitura



Fonte: Fundação Seade, 2010.

Fonte: Fundação Tide Setubal, 2020, p. 13.

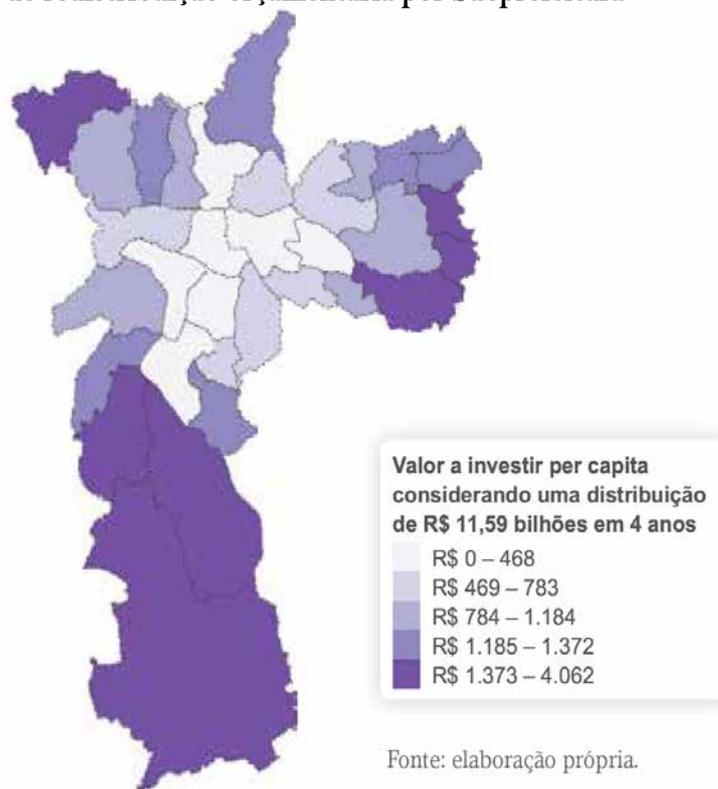
Figura 3 – Orçamento per capita por Subprefeitura



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Sefaz), 2020.

Fonte: Fundação Tide Setubal, 2020, p. 13.

Figura 4 – Proposta de redistribuição orçamentária por Subprefeitura



Fonte: Fundação Tide Setubal, 2020, p. 35.

Na Figura 4, a Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo propõem um índice de redistribuição orçamentária por Subprefeitura que atribui peso 60% para infraestrutura urbana (coleta de esgoto, favelas, tempo de deslocamento), 30% para vulnerabilidade social (IPVS, homicídios e acidentes) e 10% para geografia e demografia (área e população). Para obter maior precisão das análises as Organizações da Sociedade Civil (OSC) reivindicam avanços na regionalização do orçamento, hoje restrita aos dados das Subprefeituras, que representaram apenas 4,3% dos valores empenhados em 2020, segundo a plataforma Iris do TCMSP.

Ocorre que recursos orçamentários escassos geram dependência de recursos extraordinários que advêm de transferências voluntárias, de operações de crédito e de

instrumentos urbanísticos. Estes últimos são hoje os grandes financiadores da infraestrutura do município, quais sejam, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), as quais tem se financiado por meio dos Cepac:

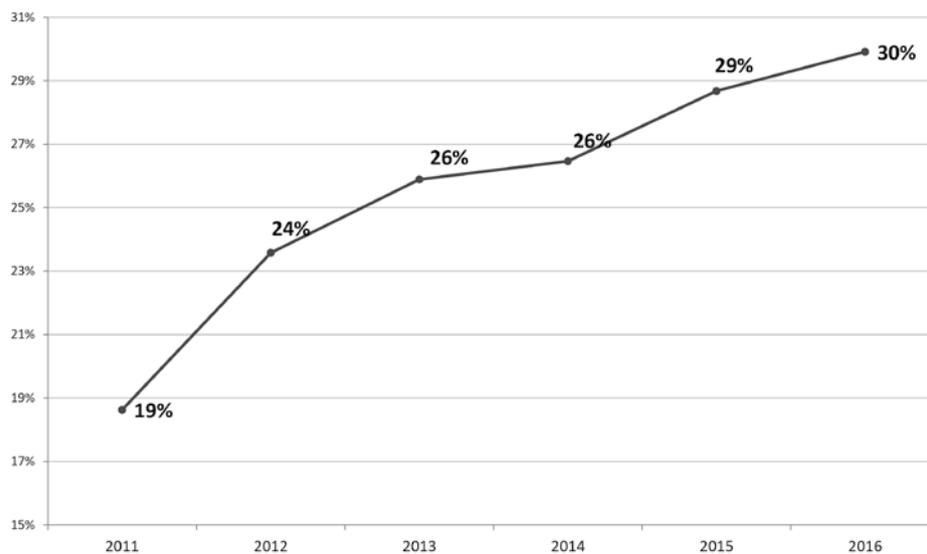
Os CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP URBANISMO, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. (SÃO PAULO CIDADE/ SP URBANISMO⁴).

Figura 5 – Percentual de investimentos das OUCs no total do município 2011-16

PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS OPERAÇÕES URBANAS NO TOTAL DE INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO*

Funções Urbanismo, Habitação, Saneamento e Transporte

(valores atualizados - base out/2016 - IPC/Fipe)



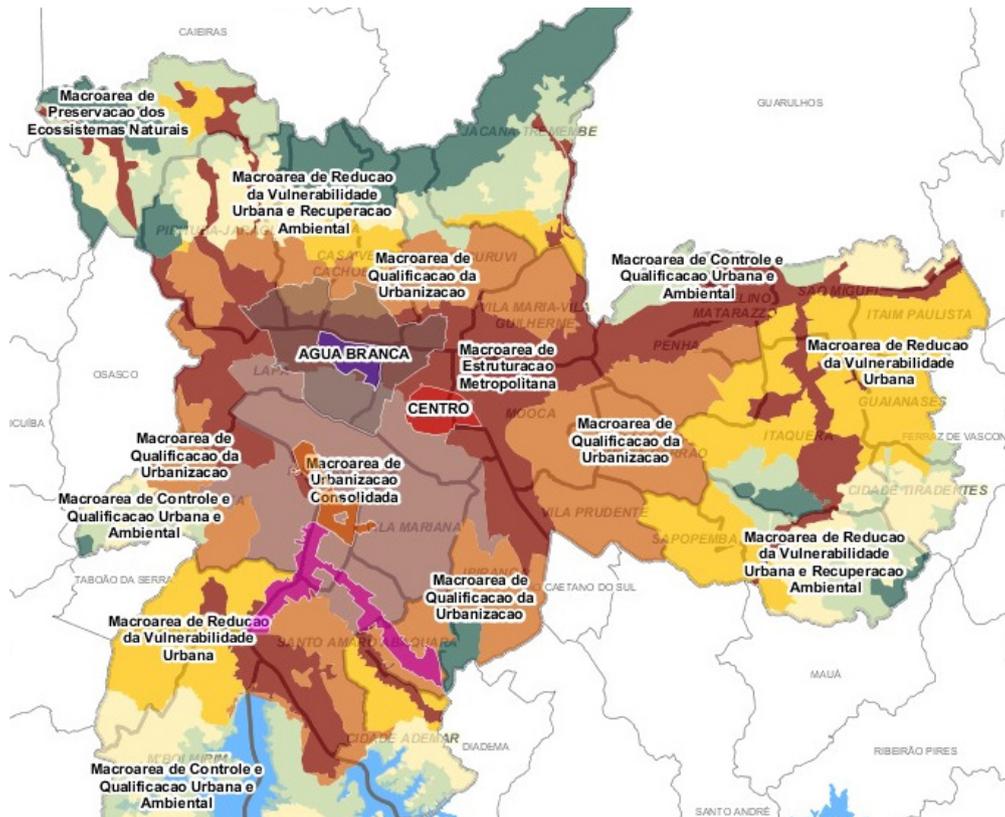
*Somente despesas de capital, para as funções especificadas

Fonte: SÃO PAULO CIDADE/ SP URBANISMO, 2016, p. 9.⁵

A Figura 5 expõe que as Operações Urbanas Consorciadas equivalem a 30% do orçamento em infraestrutura da cidade, lembrando que, conforme o Estatuto da Cidade, numa

OUC os recursos captados destinam-se exclusivamente para o programa de investimentos no próprio perímetro.

Figura 6 – Macroáreas e Operações Urbanas Consorciadas do PDE



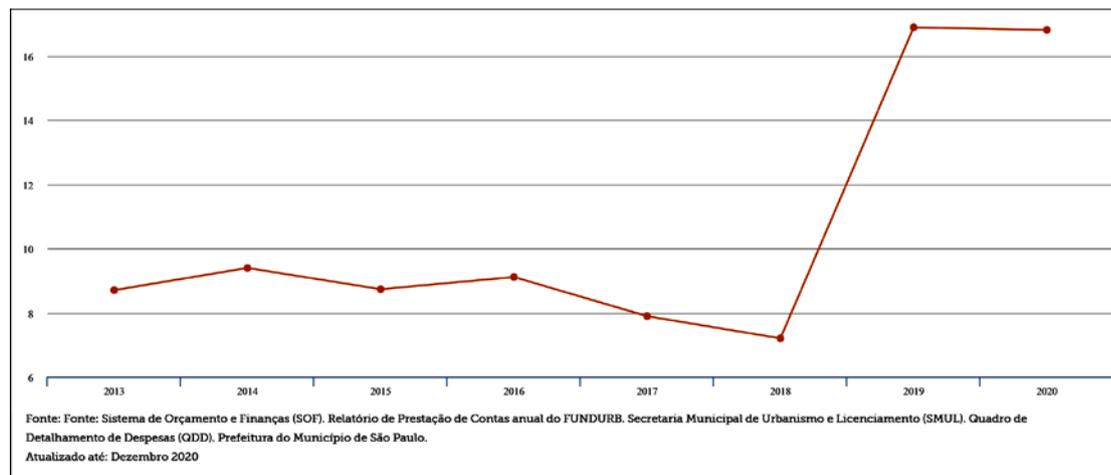
Fonte: GeoSampa⁶

O problema, portanto, é que as OUCs concentram os recursos extraorçamentários onde também se concentram os recursos orçamentários, favorecendo as já privilegiadas Macroáreas de Urbanização Consolidada e Macroárea de Estruturação Metropolitana, perpetuando as desigualdades nas macroáreas com vulnerabilidades sociais, urbanas e ambientais (Figura 6).

Por contraste, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) seria o instrumento urbanístico com potencial para atenuar tal concentração. De acordo com o art. 340 do PDE (SÃO PAULO, 2014):

- I. ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Figura 4A anexo;
- II. ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

Figura 7 – Participação do Fundurb nos investimentos da Prefeitura de São Paulo



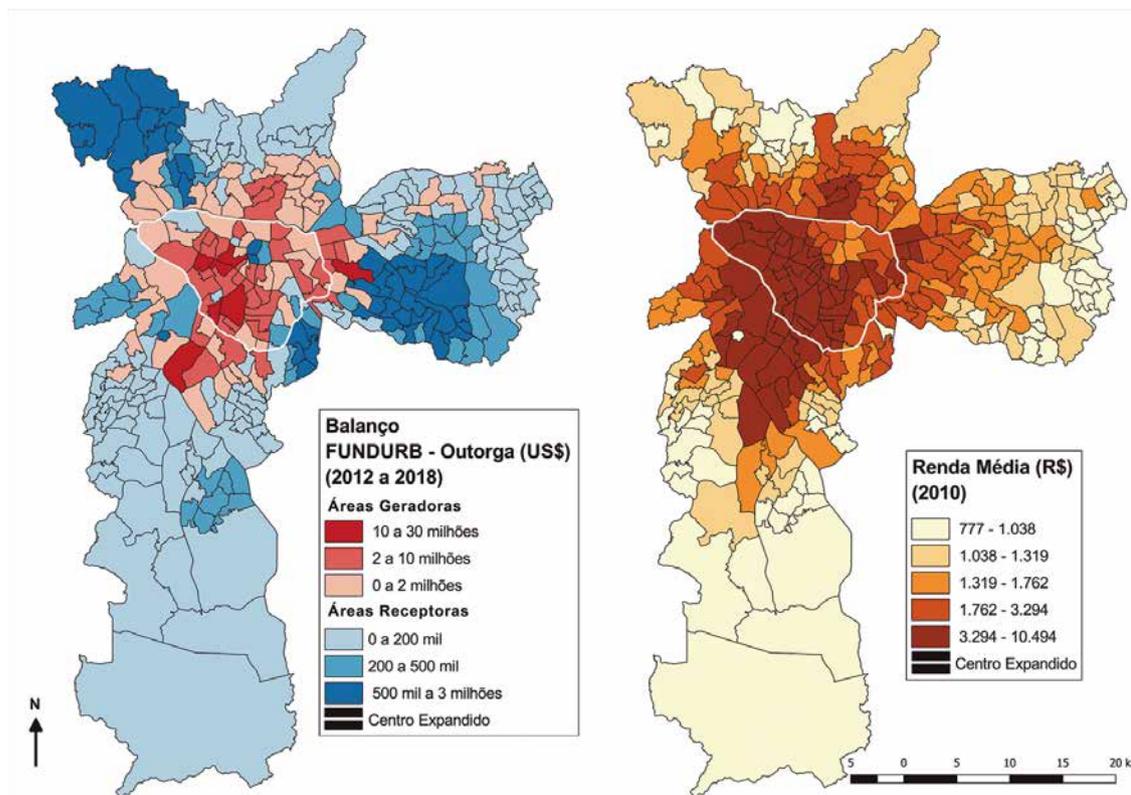
Fonte: SÃO PAULO CIDADE/ SP URBANISMO, 2020⁷

De acordo com a Figura 7, o Fundurb é responsável por 18% dos investimentos municipais com infraestrutura.

Na Figura 8, o balanço das áreas geradoras (degradê vermelho) e receptoras dos recursos da OODC (degradê azul) é contrastado com o mapa de renda média domiciliar, ficando evidente a potência do Fundurb em termos de subsídios cruzados. Porém, os autores advertem:

O instrumento pode e deve ser otimizado para melhor atuar nessas duas demandas – onde e o quê – de modo mais robusto, com maior foco e eficácia. O instrumento deve ser potencializado e não desidratado conforme proposta de revisão do marco regulatório urbano apresentada pela atual gestão, ao propor desconto de 30% no valor da OODC gerando significativa redução de recursos ao Fundurb (LEITE et al., 2018, p. 54).

Figura 8 – Balanço entre geração de recursos da OODC e o investimento por área de ponderação (2012-2018) e distribuição espacial da renda (2010)



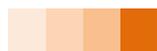
Fonte: Leite et al, 2018, p. 53.

Na mesma direção, em recente trabalho de conclusão de curso de pós-graduação, Rodrigues (2021, p. 21) apurou que o Fundurb realizou investimentos de 24% em Habitação de Interesse Social (HIS), enquanto as Operações Urbanas Consorciadas – que arrecadaram o dobro dos recursos, investiram apenas 10% em HISs nos seus perímetros principais e expandidos, concluindo também que o Fundurb tem melhor desempenho sob o critério da equidade.

Juntos, os instrumentos urbanísticos das Operações Urbanas Consorciadas (Figura 5) e do Fundurb (Figura 7) representam metade dos investimentos em infraestrutura no município de São Paulo. A tendência de aumento revela a maior dependência por recursos extraordinários, com o agravamento que para as macroáreas vulneráveis só restam as alternativas de disputar os recursos da ODDC destinadas ao Fundurb, ou transferências voluntárias, ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), ou operações de crédito.

Figura 9 - Orçamento liquidado em 2020 regionalizado por Subprefeitura

Subprefeitura	IDH-M*	Sigla Sub	Orçado	Empenhado	Liquidado	Area (km2)	Pop	Liquid/area/pop	Liquid/area/pop*IDHM
Sé	0,889	SE	83,104	99,760	90,725	26,7	464.244	7,32	6,51
Parelheiros	0,68	PA	64,250	67,657	47,971	358,79	159.229	0,84	0,57
Campo Limpo	0,783	CL	57,164	51,557	35,936	36,76	683.402	1,43	1,12
M'Boi Mirim	0,716	MB	51,862	58,546	40,749	63,61	608.865	1,05	0,75
São Mateus	0,732	SM	51,443	50,291	42,814	45,59	451.137	2,08	1,52
São Miguel Pta.	0,736	MP	48,056	45,404	38,544	26,12	353.520	4,17	3,07
Itaquera	0,758	IQ	45,245	39,903	33,156	55,23	535.080	1,12	0,85
Pirituba-Jaraguá	0,787	PJ	44,778	39,668	30,984	55,48	463.664	1,20	0,95
Penha	0,804	PE	43,615	38,594	32,770	43,46	461.090	1,64	1,31
Guaianases	0,713	G	42,017	55,344	39,184	17,81	269.788	8,16	5,81
Ipiranga	0,824	IP	41,597	38,427	32,955	37,68	476.241	1,84	1,51
Santo Amaro	0,909	SA	41,564	34,978	30,537	37,84	246.451	3,27	2,98
Mooca	0,869	MO	40,974	38,545	34,357	36,13	362.465	2,62	2,28
Cidade Ademar	0,758	CA	40,589	37,827	28,759	30,74	429.665	2,18	1,65
V. Mariana	0,938	VM	40,360	44,197	36,872	27,05	358.866	3,80	3,56
Aricanduva-Formosa	0,822	AF	40,248	41,402	35,596	22,39	261.318	6,08	5,00
Pinheiros	0,942	PI	39,929	43,307	34,951	32,07	294.607	3,70	3,48
Capela do Socorro	0,75	CS	39,529	42,255	30,523	132,92	601.127	0,38	0,29
Butantã	0,859	BT	38,645	37,385	31,196	56,54	457.072	1,21	1,04
Itaim Paulista	0,725	IT	38,220	29,979	27,091	21,66	372.749	3,36	2,43
Lapa	0,906	LA	35,659	46,439	30,509	40,7	325.735	2,30	2,08
Freguesia-Brasilândia	0,762	FB	35,587	33,773	28,126	32,17	407.040	2,15	1,64
Santana-Tucuruvi	0,869	ST	35,333	32,156	28,916	35,87	314.612	2,56	2,23
Jabaquara	0,816	JB	32,609	29,579	26,273	14,04	224.494	8,34	6,80
Cidade Tiradentes	0,708	CT	32,393	28,761	23,525	14,97	221.201	7,10	5,03
Jaçaná-Tremembé	0,768	JT	31,908	40,769	26,018	65,48	312.489	1,27	0,98
Vila Prudente	0,785	VP	31,603	28,029	25,084	19,3	243.403	5,34	4,19
Ermelino Matarazzo	0,777	EM	30,674	26,451	24,855	16,02	203.917	7,61	5,91
Sapopemba	0,785	SP	29,168	25,714	22,894	13,66	278.294	6,02	4,73
V. Maria-V. Guilherme	0,793	MG	28,965	26,782	24,373	26,97	285.695	3,16	2,51
Perus-Anhanguera	0,731	PR	28,346	36,206	22,245	57,35	178.582	2,17	1,59
Casa Verde-Cachoeirinha	0,799	CV	24,975	25,846	20,484	27,27	298.329	2,52	2,01



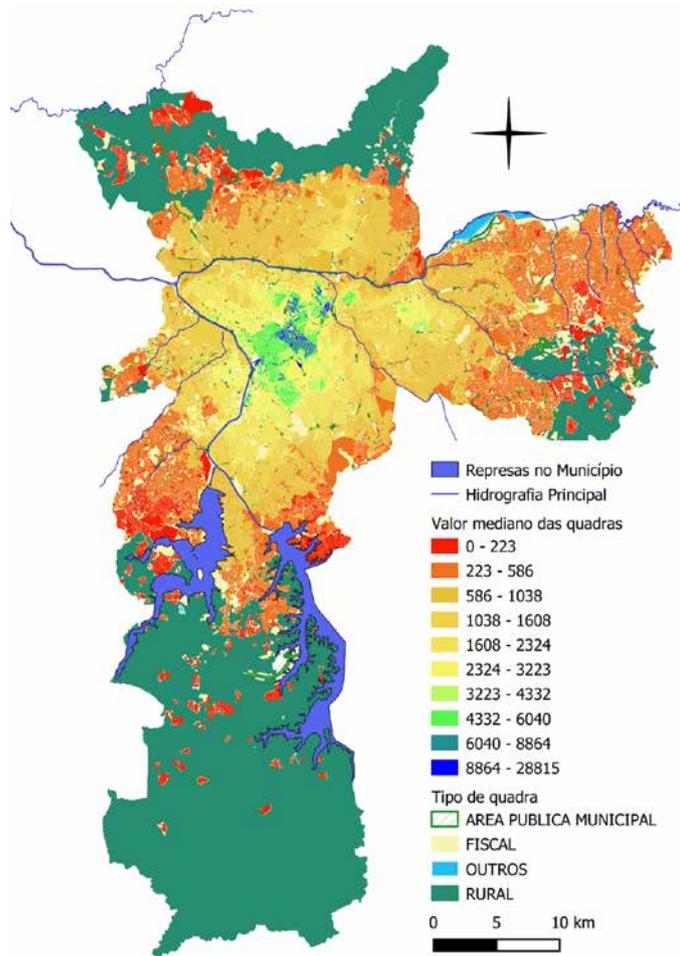
Da esquerda para a direita, degradê em quatro escalas do melhor para o pior IDH-M

Fonte: Keppke et al, 2021, p. 36, dados atualizados.

Mas retornando às despesas correntes, as análises do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP sinalizam que o gasto em zeladoria urbana (Figura 9) segue o mapa das despesas de capital – investimentos com infraestrutura e programas, de natureza

orçamentária e extraorçamentária, coincidindo com os perímetros de Operação Urbana Consorciada, com a Macroárea de Urbanização Consolidada e a Macroárea de Estruturação Metropolitana, reforçando, portanto, as desigualdades socioespaciais.

Figura 10 – Valor do m² de terreno (mediana por quadra)



Elaboração: Gisela Nascimento a partir dos dados do valor do terreno do IPTU 2020 (GeoSampa)

No momento o GT Urbanismo do Observatório está construindo um “mapa base” orientado pelo valor do m² de terreno (Figura 10) de acordo com a Planta Genérica de Valores (PGV). Este mapa baseia-se no valor venal do m² dos terrenos, constante na base de dados do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) 2020, cuja camada georreferenciada

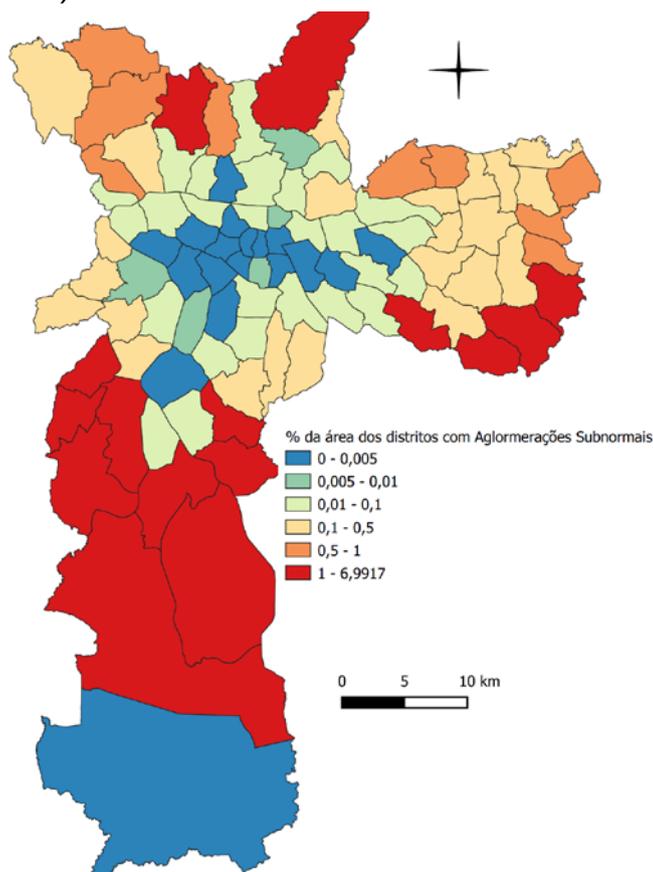
pode ser obtido no Site do GeoSampa. Os dados foram agregados por quadra através do valor mediano dos lotes. Algumas conclusões podem ser observadas na análise do mapa, em que se pode verificar que as áreas periféricas apresentam valores bem menores que as áreas centrais, numa proporção que pode atingir até 130 vezes. Tal proporção é apenas um indicativo, pois

em diversas áreas de renda similar, como por exemplo a área do Butantã próxima ao Campus da Universidade de São Paulo (USP), que apresenta renda muito alta, o terreno tem valor bem menor que o de Pinheiros, que tem uma renda menor, mas cujos terrenos apresentam maior potencial construtivo.

Outra análise realizada no sentido de se identificar as desigualdades reinantes no

território do Município foi a verificação da área de Aglomerados Subnormais segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que apresenta estes valores para o ano de 2019. Estas áreas foram calculadas a partir das camadas de Aglomerados Subnormais obtidas no site do IBGE⁸, que foram divididas por distritos. O mapa resultante é apresentado na Figura 11:

Figura 11 – Porcentagem do território dos distritos coberta por Aglomerados Subnormais (IBGE-2019)



Elaboração: Gisela Nascimento a partir dos dados IBGE 2019

A análise do mapa permite verificar que a distribuição dos Aglomerados Subnormais é centrífuga, com as regiões centrais apresentando uma proporção bem menor que a das periferias, com uma exceção relevante em Marsilac, no extremo sul do Municípios, mas cujo resultado pode-se creditar à grande extensão do distrito e à sua pequena ocupação urbana.

Será realizado um painel de informações abrangendo: topologia das redes de infraestrutura urbana (mobilidade, saneamento, drenagem, telefonia móvel, iluminação pública, equipamentos públicos das políticas setoriais); áreas de risco (deslizamento, solapamento, inundações); sistema de áreas verdes, arborização urbana e espaços livres públicos; favelas e loteamentos irregulares, entre outras informações relevantes para a

precificação da terra. Todos estes elementos deverão ser analisados de forma integrada, pois vários deles apresentam discrepâncias, como ficou evidente na análise do mapa do valor das quadras mostrado na Figura 10.

Tal painel espacial permitirá várias análises entre o valor da localização e a produção pública do espaço, porém sua função principal é plasmar e monitorar a localização dos investimentos dos Planos Plurianuais, Programas de Metas, Operações Urbanas Consorciadas, Fundo de Urbanização do Município e outras estratégias de financiamento da infraestrutura pública. Todos estes dados estão disponíveis no site GeoSampa.

3 O caso dos excedentes da OUC Faria Lima

Ainda na pauta da alocação orçamentária, em artigo recente Monteiro, Toledo e Bordin (2020), assessores jurídicos do TCMSP, relataram o esforço teleológico para justificar a excepcional transferência de recursos excedentes da OUC Faria Lima para as medidas de combate à Covid-19.

A rigor, numa OUC, os recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir, no caso da OUCFL, decorrentes dos leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) destinam-se exclusivamente ao programa de investimentos no próprio perímetro, conforme o parágrafo 1º do art. 33 do Estatuto da Cidade, sem margem para exceção (BRASIL, 2001).

Todavia, a positivação das OUCs, como instrumento da política urbana pelo Estatuto da Cidade, impõe – como condição de legalidade e de legitimidade – a sua vinculação ao objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e às diretrizes e princípios da política urbana, em especial, aos princípios da reserva do plano; da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos

imóveis urbanos; da gestão democrática das cidades, o que parece não se coadunar com a manutenção dos recursos auferidos pela OUCFL no seu perímetro, mesmo na hipótese de conclusão do seu programa de investimentos.

Nesse sentido, ainda que não tenha sido decretada como finalizada, tendo a OUC Faria Lima concluído o seu programa de investimentos, e na ausência de um regime de transição aplicável ao final da OUCFL, na forma prevista no inciso XVI do art. 141 do Plano Diretor de São Paulo, interpretou-se que os recursos excedentes àqueles necessários à execução do referido programa de investimentos poderiam ser transferidos para fazer frente às despesas decorrentes das ações de combate à pandemia.

Com efeito, a lei que instituiu a OUCFL não distingue os recursos disponíveis em conta vinculada quanto à suficiência para a execução do programa de investimentos, daí o entendimento pela possibilidade de classificá-los como recursos *necessários* à execução do programa de investimentos; e *excedentes* em relação a essas finalidades.

Apurada a existência de recursos excedentes, argumentam Monteiro, Toledo e Bordin (2020, p. 38), que:

por meio de **interpretação teleológica**, seria possível defender a utilização dos recursos *excedentes* em outras áreas, na medida em que a política de desenvolvimento urbano objetiva o pleno desenvolvimento da função social da cidade (*caput* do art. 182 da Constituição Federal⁹), o que impede, ao nosso sentir, que tais recursos sejam aplicados em infraestrutura não necessária à área da respectiva OUC. A rigor, nessa perspectiva, os recursos *excedentes* sequer seriam considerados *vinculados* ao programa de investimentos estabelecido para a OUC.

Os argumentos e conclusões alcançadas por Monteiro, Toledo e Bordin (2020) guardam total pertinência com a própria concepção do instrumento das OUCs, cuja finalidade

é o financiamento da transformação urbanística de determinada região pela iniciativa privada, por meio da alienação de potencial construtivo. A lógica da transformação urbanística pretendida para o perímetro da OUC determina que o estoque de potencial construtivo a ser alienado seja definido de acordo com as transformações urbanísticas pretendidas, vale dizer o adensamento do perímetro da OUC decorrente da alienação de potencial construtivo deve ser considerado no programa de investimentos, de forma a garantir a infraestrutura urbana adequada para o local.

A apuração de recursos *excedentes* àqueles necessários ao programa de investimentos da OUCFL, pela Auditoria do TCMSP, guarda traços de ineditismo, e chama atenção para: (i) a necessidade de avaliação *precisa* dos estoques de potencial construtivo a ser alienado nas OUCs; (ii) o reforço à ideia de dependência das OUCs aos sabores do mercado imobiliário; (iii) a incapacidade de as OUCs promoverem a recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos.

Nesse sentido, oportuno trazer a lume as conclusões alcançadas por Rodrigues (2021), na comparação realizada entre os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Operação Urbana Consorciada: (i) o valor médio do m² do terreno no perímetro da OUCFL é de R\$ 5.980,06, enquanto na cidade como um todo o valor é de R\$1.389,49, isto é 4,3 vezes maior. Ademais, o CA máximo nas OUCs pode alcançar 6 vezes a área do terreno, ao passo que na OODC apenas 4, o que parece corroborar a conclusão de que, além de não distribuir a mais valia da terra urbana, as OUCs são implementadas nas áreas de urbanização consolidada, em atendimento aos interesses do mercado imobiliário.

Vale lembrar que, *em tese*, a aplicação dos recursos das OUCs no próprio perímetro surge da concepção de que essa área demandaria o incremento de infraestrutura a ser financiada pelo particular, ao passo que nas áreas onde a OODC

é praticada haveria infraestrutura suficiente, o que permitiria a aplicação dos recursos gerados, via Fundurb, em outras regiões da cidade.

Cumpra, ainda, ponderar que, a partir das reiteradas críticas em relação às OUCs, alterações legislativas impuseram a destinação de 25% dos recursos arrecadados em habitação de interesse social, o que, mesmo assim, não foi suficiente para mitigar os resultados insuficientes, da perspectiva do princípio da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos. Rodrigues (2021, p. 19) demonstra que:

Ainda para fins de comparação, retomamos os valores mencionados nas seções 2.2 e 3.2 referentes aos recursos liquidados para aquisição de terrenos com finalidade habitacional – 72,8 milhões de reais proveniente das Operações Urbanas e 348,6 milhões provenientes do Fundurb. Além deste ter investido quase 5 vezes mais em aquisição de terrenos no período em questão, considerando a diferença do valor médio do m² do terreno no perímetro da OUCFL (R\$5.980/m²) e na cidade como um todo (R\$1.389/m²), o recurso investido pelo Fundurb possibilita, hipoteticamente, a aquisição de 20 vezes mais metros quadrados em toda a cidade do que o recurso das Operações Urbanas possibilita em seus perímetros (...).

As críticas ora lançadas somam-se a tantas outras apontadas pelos estudiosos do tema. A propósito, merece referência o estudo comparativo, feito por Saure (2020), sobre a implementação de grandes projetos de renovação urbana em Londres e no Rio de Janeiro – OUC Porto Maravilha, onde as políticas públicas produzidas dependem de alto investimento público, em regiões específicas, com viés redistributivo residual e alta dependência em relação ao mercado. Na oportunidade chegou-se à conclusão de que:

Em ambos os casos os projetos são intrinsecamente vinculados à valorização imobiliária. Em ambos os casos o risco é público e o investimento público é alto. Em ambos os casos os riscos para o investidor privado são reduzidos uma vez que o

investimento em infraestrutura é garantido pelo aporte inicial do governo central e a contrapartida privada não é variável. No entanto, no Brasil, parte desse investimento público é custeado, em longo prazo, com a contrapartida pública arrecadada através da venda de solo virtual, às custas de nenhum investimento dentro do orçamento do projeto para demandas vinculadas ao planejamento de equipamentos públicos para o local, que é mantido descentralizado nas secretarias da prefeitura. Já no Reino Unido o retorno ao governo nacional é mais baixo, e a valorização imobiliária paga de volta apenas uma parte do investimento inicial, no longo prazo, através da arrecadação da empresa de desenvolvimento local. (SAURE, 2020, p. 12).

O cenário ora apresentado, confirma, ao nosso ver, o entendimento esposado por Monteiro, Toledo e Bordin (2020), no sentido de que é possível, ou mesmo imperativo, defender a utilização dos recursos *excedentes* da OUCFL em outras áreas, na medida em que a política de desenvolvimento urbano objetiva o pleno desenvolvimento da função social da cidade (*caput* do art. 182 da Constituição Federal¹⁰) e o princípio da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos é pedra angular dessa política.

Demonstra, também, a necessidade de evolução do instrumento, cuja experimentação aponta para distorções que devem ser corrigidas, a fim de adequá-lo a todo o arcabouço legislativo ao qual se encontra inserido, em especial, ao princípio da função social da propriedade; da reserva do plano; da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da recuperação pelo poder público dos investimentos que

resultaram na valorização dos imóveis urbanos e da gestão democrática das cidades.

6 Considerações finais

O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo está mobilizando um arranjo interinstitucional que advoga em favor do enfrentamento às desigualdades socioespaciais por meio do monitoramento das receitas e dos gastos públicos. Para além do aprofundamento da análise dos recursos oriundos dos instrumentos urbanísticos – notadamente da ODDC e da OUC –, é preciso investigar ainda as Parcerias Público-Privadas, as transferências voluntárias dos Governos Federal e Estadual e as operações de crédito, a fim de obter uma compreensão mais fidedigna do financiamento da produção da e da zeladoria da infraestrutura pública.

Ao incorporar a ótica orçamentária na avaliação das políticas públicas o Observatório ascendeu da análise do PPA para o PDE, induzindo o TCMSP a ingressar na discussão sobre o papel do Plano Diretor na produção do espaço urbano e na reprodução das desigualdades. Enquanto órgão de controle externo, os apontamentos do Observatório são levados em conta pelo Executivo, com isso está sendo possível agilizar a regionalização do orçamento; chamar a atenção para a má distribuição orçamentária – setorial, territorial e social; apontar inconsistências na lei – conforme exposto no caso dos recursos excedentes da OUC Faria Lima; e por fim, estabelecer um painel de indicadores e índices próprios às suas atribuições, que não sofram a descontinuidade dos ciclos do sistema de planejamento municipal, e que ousem debater a agenda pública hegemônica.

Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257/01 de 10 de julho 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo da desigualdade**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuiçao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para- virar-o-jogo-das-desigualdades/> Acesso em: 22 jul. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público NBASP 9020**. Brasília: I, 2020. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NBASP__9020-_Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_v_24-03-20.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

KEPPKE, Rosane Segantin et al. Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: reflexões sobre indicadores territoriais de urbanismo. **Revista Simetria**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 31-44, out. 2021. Semestral. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-7/pags-31-44.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

LEITE, Carlos et al. Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis. **Estudos Avançados** [online]. 2019, v. 33, n. 97 pp. 37-60 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.003>. Epub 2 dez. 2019. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.003>. Acesso em: 16 set. 2021.

MONTEIRO, E.; TOLEDO, M.F.; BORDIN, N. Utilização dos recursos excedentes àqueles necessários à execução do programa de investimentos previstos em Operação Urbana Consorciada. **Revista Simetria**, São Paulo, n. 6, p. 33-40, 17 dez. 2020. Disponível em: https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-6/simetria_6_17_12_2020.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

RODRIGUES, Daniela Perre. **A venda de Potencial Construtivo Adicional como forma de financiamento da Política Habitacional**: operações urbanas versus Fundurb. 2021. 26 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Público Municipal, Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP, São Paulo, 2021.

SÃO PAULOa (CIDADE). **Balanco orçamentário do exercício de 2019**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/balancete-orcamentario-consolidado-2019_1585570853.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

SÃO PAULOb (CIDADE). **Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1.8.2014. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201105. Acesso em: 22 jul. 2021.

SÃO PAULOc (CIDADE) OBSERVASAMPA. **Observatório de indicadores da Cidade de São Paulo**. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/> Acesso em: 22 jul. 2021.

SARUE, Betina. Contrapartida pública em projetos de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres. In: X SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2020, São Paulo. **Anais [...]**. Online: Publicação da Autora, 2020. p. 1-22. Disponível em: https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/Trabalhos%20completos/Pol%C3%ADticas%20do%20urbano%2C%20governan%C3%A7a%20e%20capacidades%20essenciais/Betina_SD2020_Contrapartida%20pu%CC%81blica%20em%20projetos%20de%20renovacao%CC%A7a%CC%83o%20urbana.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

Notas

- 1 Trabalho originalmente apresentado ao webinar FÓRUM SP 21 - Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo, 2021.
- 2 Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/> Acesso em: 12 nov. 2021.
- 3 Elaborado pelas autoras a partir da plataforma Iris – Informações e Relatórios de Interesse Social do TCMSP

Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/> Acesso em: 12 nov. 2021.

4 Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19565 Acesso em: 12 nov. 2021.

5 Elaborado pelas autoras a partir de http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf Acesso em: 12 nov. 2021.

6 Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> Acesso em: 12 nov. 2021.

7 Elaborado pelas autoras a partir de <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/> Acesso em: 12 nov. 2021.

8 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>

9 Art. 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

10 Art. 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

P

olítica pública e programa governamental: desfazendo as confusões

Antonio Lassance

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte)

Um problema crônico

Quando se pergunta, a um dirigente ou gestor público, qual a diferença entre uma política pública e um programa governamental, onde cada qual começa e termina, as respostas em geral são vagas, são muitas, são descontraídas e mal fundamentadas. Essa pergunta simples até hoje não tem uma resposta clara por uma razão também muito simples: impera sobre isso uma grande confusão.

A dificuldade de se definir e distinguir claramente entre uma e outra coisa é um problema é tão comum e arraigado que passou a ser considerado banal. É uma parte da paisagem das políticas públicas à qual não se dá muita atenção. No entanto, trata-se de uma deficiência crônica. É o princípio de uma longa caminhada de tropeços.

Este artigo discute o problema e apresenta uma proposta de clarificação desse dilema reticente. Percebe-se que a dificuldade insuperada tem raízes tanto na forma como as pessoas aprendem sobre políticas e programas, em livros, cursos e em sua experiência prática, quanto pela própria natureza complexa e caótica da gênese de muitas políticas e programas governamentais. Eles já nascem juntos e misturados, confundidos.

Em interação com centenas de dirigentes, gestores, analistas e assessores governamentais – a maioria federais –, vi o tamanho dessa babel e os problemas que isso acarreta. Em um experimento para aferir a facilidade,

a dificuldade e a coerência de cada participante em identificar e distinguir algo como política ou programa, o que se viu como denominador comum foram respostas que embaralhavam políticas, programas e instrumentos de políticas públicas entre si.

Os resultados desse experimento estão sistematizados em um artigo onde conto como percebi que tal confusão paira como um grande “defeito de fabricação” de políticas e programas (LASSANCE, 2020). Defeito à espera de um “recall”.

Por exemplo, uma iniciativa “x” seria qualificada como política, como programa ou até como ambas as coisas, simultaneamente, pelo mesmo respondente. Isso independia da trajetória de cada um no serviço público – fosse veterano ou novato; do quadro ou comissionados –, do cargo (do mais operacional ao ocupante de uma secretaria executiva), do grau de escolarização e da idade.

Foi possível perceber que essas pessoas foram ensinadas a conviver com essa babel e, ao invés de resolvê-la, passaram a conviver e a reproduzi-la continuamente.

A dificuldade de se perceber esse problema começa com o fato de que os manuais de políticas públicas recomendam que ela seja ignorada. Por exemplo, uma das “definições” mais tradicionais e famosas sobre que é uma política é, de fato, uma indefinição, um não-conceito. Trata-se da formulação de Thomas Dye, segundo o qual uma política pública é “tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 2). Nesses termos, política pública é algo que pode ir do tudo ao nada com total facilidade.

Até hoje, é difícil encontrar um manual de políticas públicas que não traga o jogo de palavras de Dye em destaque na lista dos “conceitos”. Howlett e Cashore, (2014), Cairney (2012) e tantos outros não só o reproduzem como o recomendam como um dos melhores a serem usados.

O curioso é que o próprio Dye, logo após criar o conceito que se tornou tão badalado, deixou explícito que seu manual “desencorajava discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública” que fosse mais precisa (DYE, 1972, p. 13). Para ele, políticas e programas poderiam ser tomados como sinônimos, no máximo com diferenças de escala.

Contudo, essa é uma discussão muito mais que acadêmica. A dificuldade de se saber mais exatamente o que é uma política e o que é programa obviamente trazem problemas à formulação. É difícil tomar decisões com base em raciocínios mal estruturados. A inconsistência conceitual compromete a assertividade estratégica e a orientação programática.

O problema mal resolvido e varrido para debaixo do tapete está bem retratado no famoso “modelo da lata de lixo” (“garbage can model”) (MARCH; OLSEN, 1972), ou seja, quando surgem soluções pré-fabricadas em busca de um problema.

A lata de lixo também não é uma discussão meramente acadêmica. Ela se tornou um padrão de se escolher programas governamentais. Não propriamente com o nome constrangedor de lata de lixo, mas sob a marca de fantasia das “boas práticas”. Toda boa prática é exatamente um produto de prateleira em busca de um problema.

O erro de se inverter a lógica, ao não se buscar soluções baseadas em uma clara leitura do problema, é que se começa por uma opção com um grave viés de seleção. Escolher uma experiência com base em seu resultado, e não pelo perfil de quem a desenvolveu e pelo tipo de problema com que se lidou, é reincidir no método tradicional, custoso e desnecessário da tentativa e erro.

O fato de que houve bons resultados em um país, estado ou município não necessariamente significa que aquela experiência seja replicável em larga escala. Perfis de usuários dessas soluções, problemas de magnitude e

características distintas e variáveis de contexto muito diferentes levam a resultados bastante díspares. Experiências herdadas de “modelos” internacionais, mais ainda, trazem perfis e de contextos socioeconômicos e político-institucionais com diferenças gritantes.

“Boas práticas” podem ser exemplos muito interessantes e inspiradores, mas até nisso há lacunas importantes. Em geral, boas práticas são muito bem vendidas e muito mal sistematizadas. Fora os resultados, pouco se sabe sobre como a estratégia foi estabelecida; que atores se mostraram mais relevantes ao seu patrocínio; qual o esforço de articulação; que dificuldades foram enfrentadas e como foram superadas; que mudanças institucionais se fizeram necessárias; qual a consistência orçamentária requerida, anos a fio, para abastecer a solução com insumos. Boas práticas ganham fama por meio de notícias, relatos fragmentados, na troca de experiências *in loco* onde se mostra o que há de melhor e premiações em que o juri confia em informações autodeclaratórias dos realizadores.

Ainda mais enganoso é que “boas práticas” são respostas parciais, fragmentadas. São excessivamente focadas em produtos, entregas – daí o sucesso da expressão *delivery* como um dos mantras de políticas públicas supostamente eficientes. Estão longe de serem soluções integradas que incidam sobre o problema central da política (LASSANCE, 2020). Uma novidade parcial bem-sucedida pode ser eficaz enquanto produto e eficiente em seus processos, mas ao mesmo tempo, totalmente inefetiva enquanto solução.

As ofertas de prateleira estimulam sobreposições, contradições (a arte de “enxugar gelo”) e uma pulverização de esforços que contribuem com uma maior confusão sobre os rumos que se adota em uma política pública. As soluções acabam por ter vida própria, multiplicando um cipoal de iniciativas desconectadas e desencontradas. A política deixa de ter qualquer centro de gravidade mais bem concebido.

Não à toa, a imagem de muitas ações governamentais é a da colcha de retalhos. Os próprios dirigentes e gestores percebem essa situação e os prejuízos que isso ocasiona: custos de coordenação muito elevados; um festival de duvidades; ambiguidades no “quem faz o quê?”; entrechoques e disputas de espaço – o império da desgovernança.

Como usar a teoria para solucionar esse problema?

A melhor opção para se superar tal situação é, desde sempre, “a aplicação do conhecimento das ciências sociais e de metodologia” (WEISS, 1988, p. 3).

Para induzir políticas baseadas em evidências, é preciso que elas estejam sustentadas em teoria. A evidência sempre é a interpretação de um dado observável a partir de uma expectativa fundamentada em uma teoria.

O desafio demanda que desenvolvedores de políticas (*policymakers*) ganhem desenvoltura para tratar problemas públicos de modo mais estruturado. Para tal, precisam estar melhor aparelhados. Daí a importância de um ferramental teórico, metodológico e técnico específico para a formulação de políticas e a modelagem de programas.

A questão, portanto, vai além de simplesmente recolher evidências ou de desenvolver conhecimentos específicos sobre cada área temática. Esta é a razão pela qual especialistas em educação, saúde, criminalidade, meio ambiente, cultura, dentre outros, nem sempre são bons formuladores de políticas que resultem em bons programas. É preciso uma teoria, uma metodologia e uma técnica sobre como formular e implementar políticas e programas, integrá-los a partir de uma concepção de política e de uma estratégia de implementação.

Por exemplo, é possível colher boas evidências sobre a eficácia de vacinas. A ciência tem testes robustos para verificá-lo. A vacina

é, comprovadamente, uma solução básica e essencial. Mas ela não passa de um insumo.

A vacina sequer é um produto – pelo menos não para os sistemas de saúde. Uma vacina é um produto apenas para o laboratório, cujo resultado que espera com ela é a venda, e o objetivo final do laboratório é lucrar e financiar mais pesquisas que gerarão mais produtos vendáveis. Para a saúde pública, o produto ou serviço cujo insumo se vale da vacina é a vacinação.

O resultado que se espera disso é a imunização. A ciência projeta, por meio de testes, que a expectativa de resultado que se pode esperar do ato de vacinar a população será a imunização. Essa é a garantia que faz com que o Estado garanta gastos públicos com a compra do insumo.

Finalmente, o impacto que se quer é salvar vidas. É o objetivo de salvar vidas que impõe a busca de uma solução e mobiliza cientistas e que os faz desenvolver uma solução adequada, na forma de vacina.

A vacinação, portanto, não é uma política e nem um programa. Ela é, como se viu, um produto, na forma de serviço, oferecido pelos sistemas de saúde. É uma gota dentre os milhares de serviços de saúde oferecidos. Mas o que torna a vacina necessária e possível de ser comprada é a existência de políticas nacionais de saúde pública com o objetivo de salvar vidas. O que torna essa solução disponível é o trabalho da ciência e a oferta dos laboratórios, programas de imunização capazes de comprar e de organizar a logística de vacinação.

Em suma, a eficácia em si de uma vacina, atestada pela ciência, diz muito sobre sua importância para resolver um problema (no caso, uma doença), mas diz pouco sobre a eficiência das campanhas de vacinação e sobre a efetividade do programa de imunização e da política de saúde.

Não são os cientistas que desenvolveram as vacinas, nem os laboratórios, nem os especialistas em saúde pública que farão com que a

quantidade adequada de vacinas chegue tempestivamente às pessoas. São os dirigentes e gestores públicos que terão essa tarefa. E tal tarefa vai muito além de conhecimentos e evidências sobre os testes vacinais, que são apenas o primeiro passo de uma longa jornada.

O trabalho a ser feito envolve a governança e toda a montagem de um aparato administrativo capaz de realizar a operação de vacinação. E não só isso. Infelizmente, pelo que se viu ao longo da pandemia da Covid-19, enfrentou-se, como um dos grandes obstáculos, o negacionismo e o movimento antivacina. A política de saúde precisou lidar com aspectos muito maiores e mais complexos do que simplesmente o de garantir testes científicos sobre a eficácia das vacinas e organizar a logística de vacinação.

A superação de impasses desse tipo, relacionados a problemas complexos, que muitas vezes se confundem com problemas de ordem moral e religiosa e com o consumo de informações tóxicas, mal-intencionadas, demanda soluções integradas, e não produtos de prateleira, simplesmente.

A melhor... “vacina” para enfrentar desafios dessa envergadura começa por usar referenciais bem fundamentados e mais amigáveis à formulação e ao desenho de políticas e programas. A importância da fundamentação é que eles tornam os referenciais explícitos, transparentes. Sabe-se de onde se parte e aonde se quer chegar. Projetam-se expectativas que podem ser testadas, checadas *pari passu* e verificadas, no processo e ao final, se corresponderam de fato às expectativas criadas.

Esses referenciais usam o planejamento como um processo não só de programação, mas de diálogo, pactuação e transparência das organizações. Ir além da programação burocrática é essencial para mobilizar atores e organizações interessados em caminhar juntos em torno dos mesmos objetivos da política.

Referenciais que direcionam objetivos mais diretamente ao público também cumprem um

papel essencial. Tanto para dar transparência sobre quem são os reais beneficiários a serem contemplados quanto para poder verificar se esses estão realmente sendo atendidos. Há políticas e programas que, até hoje, cometem o erro de imaginar que suas entregas se referem a coisas, e não a pessoas. O objetivo de uma política não é entregar casas, e sim melhorar as condições de moradia digna das pessoas. Não é pavimentar ruas, mas melhorar a mobilidade e a qualidade de vida das pessoas ao diminuir seu tempo de deslocamento e dar mais segurança aos trajetos. Não é instalar postes, mas iluminar os bairros para aumentar a segurança dos transeuntes. Não é distribuir livros, mas incentivar o aprendizado. Não é aplicar vacinas, mas salvar vidas.

As políticas sempre miram grandes públicos e impactos amplos e de longo prazo, mesmo que pareçam, muitas vezes, genéricos. São os programas, suas metas e indicadores que irão colocar os pingos nos “is” desses grandes objetivos de longo prazo e identificar os passos prévios para atingi-los. Daí se pode pensar, com referenciais adequados, e quais são as metas e os ciclos de maturação mais realistas e bem definidos a serem atingidos. Inclusive para orientar que as cobranças dos órgãos de controle possam ser feitas com a clareza desses ciclos a serem cumpridos.

Esses requisitos, embora pareçam muito minuciosos e de certa forma teóricos demais, têm uma imensa importância prática para a estratégia, a governança e a gestão. Eles organizam melhor as expectativas e estruturam os ciclos de entrega. Com isso, protegem dirigentes, burocratas e, certamente, o público de iniciativas disparatadas, inconsistentes, mal fundamentadas, frustrantes.

Mas, afinal, o que é uma política? E o que é um programa? E que diferença isso faz?

Uma **política** é como *uma proposta institucionalizada de solução de um problema central,*

orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam ao porquê desse problema central) (LASSANCE, 2020).

Dentre as inúmeras formas de se definir “política”, esse conceito possui a grande vantagem de estar conectado à avaliação. Ou seja, política, entendida dessa maneira, é algo que se espera atingir como resultado de uma intervenção, com base em fundamentos lógicos que explicam um problema.

Ao se dizer que se trata de uma proposta institucionalizada, delimita-se o momento da política como distinto daquele que é próprio dos programas e das ações. Uma política só ganha corpo por meio de programas, e estes só se concretizam por meio de ações, mas as políticas não são os programas e os programas não são as ações. Políticas são as cartas náuticas de uma jornada com vistas a um objetivo. Os programas são seus navios. As ações são o manejo do leme, das velas ou motores, os comandos dados à tripulação.

Uma política se estabelece antes do fazer, antecedendo as ações. A política nasce, portanto, da concepção ou visão mais panorâmica que define um curso que dará sentido à embarcação, por meio do comando de quem está à frente do navio e das ações de sua tripulação.

A institucionalização é um ingrediente essencial ao conceito de política também porque esse processo perpassa outros Poderes e organizações. Institucionalizar uma política, em um regime democrático, implica em aprovar regras legais. Isso demanda promulgação legislativa e segurança jurídica, para que haja garantia de sua legalidade.

Só depois de concebida, enquanto proposta, e institucionalizada, enquanto regra, a política pode ganhar estrutura, na forma de programas, e desencadear ações.

Definidas a partir de uma estratégia, isto é, pela escolha de problemas cruciais a serem

atacados simultaneamente ou conforme uma hierarquia, as políticas são implementadas por meio de programas.

Programa é, mais exatamente, *a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.* (LASSANCE, 2020).

A necessidade de uma política ter normalmente mais de um programa se deve ao fato de haver causas que correm em raias próprias e que precisam ser trabalhadas em paralelo. Problemas de políticas públicas são em geral complexos e multicausais. Dificilmente são resolvidos de forma serial.

É por isso que não existem políticas sem programas e vice-versa. Mas torna-se necessário que os programas sejam não apenas uma forma de organização vertical dos problemas, ou seja, que funcionem como “prateleiras” onde os problemas são tipificados e organizados. Isso também é importante para que a estruturação dos programas cumpra uma função de organização da governança, definindo quem faz o que sobre o que tipo de problema, que portas de entrada e saída existem para cada ocorrência de um problema.

Ao mesmo tempo, é fundamental que os programas conversem entre si, integrem-se, associem-se. Eles precisam ter alguma afinidade horizontal. Um problema central da política só pode ser superado ou mitigado se as frentes de tratamento são complementares entre si.

Enquanto a política é o ambiente macro da solução, o que requer uma visão mais ampla, de longo prazo, os programas são o ambiente micro. Demandam um detalhamento do problema e um refinamento do público-alvo, especificando-o. Os programas são ainda o espaço apropriado para se estimar recursos, escolher indicadores e definir metas.

As metas vão estabelecer expectativas de alteração de indicadores com entregas almejadas, em devidos prazos melhor definidos.

Enquanto políticas são formuladas, programas são modelados. Uma maneira bastante apropriada e eficaz disso ser feito é por meio de modelos lógicos (CASSIOLATO; GUERESI, 2015; FERREIRA et al, 2015; NEWCOMER et al, 2015).

Modelos lógicos obrigam a que os programas sejam modelados com a previsão precisa dos insumos (recursos), processos (sequenciamento de ações), de produtos (no curto prazo), resultados (no médio prazo) e impactos (no longo prazo). Dessa forma, o que era uma teoria da mudança, na política, se traduz em uma teoria do programa, ou seja, em uma programação.

Os programas, portanto, tornam o problema central da política tratável, “manuseável”. Eles são frentes de trabalho que atuam sobre partes menores de um grande problema. No entanto, só fazem sentido se, em sua atuação específica, contribuem para os grandes objetivos da política. Esse se torna um grande desafio, na medida em que programas que estejam desgarrados desses objetivos mais amplos e que ganhem vida própria distanciam-se da política, fragmentam as ações e perdem sentido.

Teorias são fundamentais para que os programas guardem coerência com as expectativas de resultados esperados na política. As teorias fornecem o ferramental capaz de ligar o momento *ex ante* (prévio), que é o momento da política, ao *ex post* (posterior), quando os resultados esperados e os impactos aguardados devem aparecer, confirmando as expectativas formuladas desde o início, na concepção da política.

Teorias são a base da definição de um problema central e da explicação de sua lógica, ou seja, de suas causas e consequências. Esse exercício lógico vai além de um diagnóstico (uma conclusão com base em uma lista de sintomas) e se aproxima de um encadeamento do problema (MATUS, 2007; MATUS, 1993; MATUS, 1989).

Ao se entender melhor por que raias um problema caminha, a política torna-se capaz de

orientar que programas devem ser criados para atacar cada uma dessas grandes causas, com que hierarquia de prioridades, em qual sequência. A política pública nasce desse confronto entre a lógica de um problema e o propósito deliberado de um ator que irá escolher onde atacar, com que recursos, a partir de que estratégia.

Um critério básico à análise *ex ante*

A falha em distinguir políticas e programas gera toda uma espiral de consequências. É o primeiro de muitos problemas de políticas que já nascerão fragmentadas e de programas com objetivos nebulosos, redundantes, ineficientes e inefetivos.

Uma abordagem mais assertiva, com base em uma metodologia mais concatenada, contribuiria para dar mais coerência ao processo que vai da concepção da política à implementação de ações.

Uma maior clareza da relação entre políticas e programas também ajudaria a superar a oposição, equivocada e desnecessária, entre universalização e focalização. Não existe política que não seja universal nem programa que não seja focalizado. Não existe focalização da política a não ser por meio de programas (LASSANCE, 2020).

A focalização é sempre uma escolha contingente e estratégica feita por programas na definição de um público-alvo específico ou prioritizável. Programas focalizam porque incidem sobre as causas mais específicas

e distintas de um mesmo macroproblema. Políticas, ao tratar de um macroproblema central, reúne, sob um guarda-chuva universalista (múltiplos públicos), públicos distintos que são especificados quando se tornam objeto de um programa.

A focalização feita pelos programas, a seu turno, não desfaz o caráter universal da política. A exemplo, as políticas de saúde, de educação e de assistência social são universalizantes, o que não as impede de dar tratamento específico (focalizado) a problemas específicos que afetam públicos muito peculiares. Há de crianças a idosos; homens e mulheres; pessoas com e sem comorbidades; mulheres, negros, idosos, pessoas com deficiência, analfabetos, populações ribeirinhas, povos indígenas. Programas darão a essas pessoas tratamento especial e equitativo, conforme prescrito pela política.

Definir e distinguir políticas e programas com base em separatrizes lógicas ajuda organizar a governança da política, a dar autonomia na gestão dos programas, confere maior transparência e robustez a objetivos, indicadores e metas. Ao melhorar os fundamentos a serem concebidos *ex ante* se melhora a compreensão sobre o que deve ser feito, por quem e quando, elevando as chances de que os resultados a serem colhidos *ex post* tornem-se mais efetivos (BRASIL, 2018). E quando isso não ocorrer, pelo menos se terá clareza sobre onde os erros ocorreram e como corrigi-los.

Referências

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Guia prático de análise *ex ante***. Avaliação de políticas públicas, Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf Acesso em: 23 set. 2020.

CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 297-332.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 1972.

FERREIRA, Helder, CASSIOLATO, Martha e GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 333-376.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Ben. Conceptualizing public policy. In: ENGELI, Isabelle, ALLISON, Christine Rothmayr. **Comparative policy studies**. Palgrave Macmillan, London, 2014. p. 17-33.

LASSANCE, Antonio. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. SSRN Electronic Journals: **The English & Commonwealth Law Abstracts Journal**, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3727996>.

MATUS, Carlos, O Plano como aposta. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Organizadores). **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007.

_____, Carlos. **Adeus, senhor presidente**. Recife: Litteris, 1989.

_____, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. **Handbook of practical program evaluation**. New York: John Wiley & Sons, 2015.

WEISS, Carol. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2nd. edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

W

hat Is a Policy, and What Is a Government Program? A Simple Question with No Clear Answer, until Now

Antonio Lassance

Researcher at the Brazilian Institute for Applied Economic Research (Ipea). Political Scientist (Ph.D. – Institute of Political Science, University of Brasilia, Brazil). Professor at Ipea's Master in Public Policy and Development, and at the Brazilian National School of Public Administration (Enap)

Abstract: The difficulty of defining and distinguishing what is a public policy and what is a government program is a crucial problem with practical and important consequences for the design, efficiency, and effectiveness of policies and programs. However, public servants are taught to live in this Babel without paying much attention to it. The article extracts this evidence from a methodology that combined a qualitative experiment and in-depth interviews with more than 350 Brazilian Federal Government employees, over the past five years. The article proposes a new approach to the design of policies and programs as a basic criterion for *ex-ante* analysis to contribute to making such latent inconsistencies even more glaring and evident and to overcome the most common failures, as soon and as easily as possible, before programs take their first step.

Keywords: *Ex-ante* Policy Analysis. Program Theory. Policy Design. Program Evaluation. JEL codes: H11, D04.

A manufacturing defect waiting for a recall

A specter haunts public administration: the difficulty of defining and distinguishing what is a policy and what is a government program¹. The problem has practical consequences for the design of policies and programs but, contradictorily, it is so common

and chronic that it is treated as an irrelevant and deliberately neglected issue by policymakers. The proverb whispering that “there is no problem if there is no solution” rides again, but in fact, it is a kind of manufacturing defect waiting for a recall. Accidents are waiting.

Over the past five years, I have tried to understand this problem in depth by interacting with hundreds of government officials, managers, analysts and advisers, from the most different areas and careers of the public service, civil and military. As a researcher at the Brazilian Institute for Applied Economic Research (Ipea), I interviewed those policymakers in workshops, seminars, as an observer or meeting moderator². These interviews sought to analyze how policies and programs emerged and were designed.

I also developed a very simple experiment in several courses, such as Public Policy Analysis; Program Evaluation; Strategic Planning; Actor Mapping and Agenda Tracking; Governance and Management, to assess the easiness or the difficulty of each one of these public servants in identifying and distinguishing a policy from a program.

The exercise consisted straightforward of asking each public servant to choose a policy or program to be analyzed throughout the course and to begin by saying what policy issue the case was referring to. Course students often used to expose their doubts asking questions like: “Can I consider this case as a policy or a program?”

It was common also receiving responses that scrambled policies, programs, and public policy instruments together. The same case was sometimes referred to as a policy, sometimes as a program by policymakers equally involved in their implementation. Those mistakes came from people from the most diverse backgrounds – veterans or newcomers in the public service; of the board or commissioned staff – some of whom have been in charge of decision making, coordination, or advisory staff.

Some of the interviewed suggested cases that were not even institutionalized. Some guessed policies were abstractions sprouting from a need felt by the respondent, comparable to fictional characters looking for a plot. “This policy doesn’t exist, but it should!” – as one of the interviewed persons has answered.

It was possible to understand, with interviews and the experiment in course exercises, that public servants were taught to live in a Babel, without paying too much attention to it. Instead, they reproduce it continuously.

A classic example of this Babel is that one of the oldest and most famous “definitions” of what a policy is, in fact, is an empty concept, a deliberate undefinition. In a play on words that said everything without clarifying anything, Thomas Dye stated that “public policy is whatever governments choose to do or not to do” (Dye, 1972: 2).

Dye confesses that his book frankly “discourages elaborate academic discussions of the definition of public policy – we say simply that public policy is whatever governments choose to do or not to do” (Dye, 1972: 13). He also stated that policies and programs should be taken as synonyms, with mere differences in scale. Despite that, to this day, many of the handbooks that “explain” what policies are not only reprise the concept offered by Dye but consider it one of the best, simplest, and most well-targeted of all (Peters and Zittoun, 2016.; Howlett and Cashore, 2014; Cairney, 2012).

However, the low assertiveness to define distinctions and to sew the relationship between policies and programs, in a structured and better-equipped way, goes beyond conceptual inconsistency. It is common for many policies and government programs to emerge as described by the “garbage can model” (March and Olsen, 1972), that is, solutions in search of a problem, and not policies and programs in which problems guide the building of solutions.

The garbage can model has become a standard not exactly with this uninviting gift

packaging but under the euphemism of “best practices”.

Although “best practices” are very rich and inspiring examples, they bring with them some typical problems. One of them is their lack of systematization. Many of its records are focused on achievements, not on the policy formulation, design, planning, and implementation process. These achievements gain fame based on news, fragmented reports, and the exchange of *in loco* experiences.

Solutions based on supposed “best practices” are options assumed by decision-makers and managers with a serious selection bias. Experiences that have had good results in one state or municipality do not necessarily serve another if the problems and the context variables are very different. They are offered as shelf products from international “models”, but socioeconomic and political-institutional differences are abysmal. To begin with, the long-term financing capacity of these solutions is very different.

“Best practices” are prototyped one-fits-all solutions, “prêt-à-porter” style, and not programs that have been properly tested and evaluated. They are partial responses that are far from being integrated solutions. They are focused on short-term successful novelties and peculiar experiences that are not related to different cases, even when the same problems are under different circumstances and have distinct causes.

Anyway, to incorporate “best practices” novelties, the usual solution is to create more costs of governance and management structures and to demand more budget, thus opening the range of “best practices” to be hired from the shelves.

“Best practices” are piling up and stimulating overlaps, contradictions, and such a widespread of the supposed solutions that make the programs much more fragmented than they already were. Worse, they create a range of projects and activities disconnected

from the central problems, which means, unplugged from policies.

The image of the patchwork is recurrent in the reports both of those who formulate policies and those who implement government programs. They both complain about high coordination costs, uncertainties, ambiguities, and clashing of jurisdictions, either between different agencies or within units of the same agency.

In the end, the solution becomes part of the problem and the Babel is now reverberating through a maze of programs, agencies, management units, administration requirements, regulations, unmet needs, and frustrations.

How to get out of the impasse?

The appropriate option to overcome this situation is, according to the essential recommendation of Carol Weiss, the use of “the methods of research to make the judging process more systematic and accurate” (Weiss, 1988: 4). This ballast is necessary to induce evidence-based policies, supported by theory, and adhering to transparent criteria that make sense.

The issue is a little more complex when it is found that robust alternatives demand policymakers to be able to deal with the policy issues in a more structured and well-equipped manner, in their theoretical, methodological, and technical tools.

A stable bureaucracy qualified in *ex-ante* analysis³ and policy design, attentive to the principles of equity, transparency, responsiveness, and also supported by a more refined and purposeful relationship with the internal and external control systems (when they are aligned in the same direction), would favor rationality that would serve as a kind of checks and balances, with some virtuous resistance to the vicious circle of shelf “solutions” ordered and sold as elixirs.

Even more challenging is to make the relationship between politicians and bureaucrats

minimally assertive. The secular Weberian dilemma (Weber, 1999) between the ethics of conviction and the ethics of responsibility, redesigned as that of a “government of strangers” (Hecló, 1977), remains intact and important (Carpenter, 2001; Maranto, 2005). While politicians are the guardians of policy beliefs, bureaucrats are guardians of policy responsibility. They live separate worlds, with different grammar, timing, and emergencies.

How to overcome the impasse? With science-based references also friendly formulated to design policies and programs that make sense to policymakers. With the use of strategic planning as a process of dialogue, bargain, and transparency between organizations and the public, and not mere bureaucratic programming. Overcome the impasse involves targeting objectives more directly related to the public. There are policies and programs that even today assume that their deliveries refer to things, not to people.

These requirements may be of interest to politicians, bureaucrats, and certainly the public. Besides, it can show who does not have or does not survive such advances, as better-defined goals and more accurate goals to deliver products, results, and impacts.

What policy and government programs are? Theory answers

Any theory is an explanation of the evolving behavior of a problem. In addition to explaining the past, a theory assumes an expectation of feasible results to be anticipated in similar circumstances.

Theory is essential to find an explanation about public policy problems. Even more to find better-adjusted solutions. This possibility is only effectively accomplished at the level of programs and, more precisely, in actions and projects – therefore, at management (at the tactical-operational level).

It is assumed that, under certain circumstances and through a logical sequencing of inputs and processes, it is possible to estimate product targets, results, and impacts that make the policy objectives viable. The circuit that opens with the strategy only closes with long-term impacts. This is called a *program theory*.

The genesis of this approach draws on improved theories, methodologies, and techniques in a learning process that goes back, among others, to the application of systems theory to politics (Easton, 1953), the accumulation of knowledge acquired by the epistemic community in evaluation (Vedung, 1997, Weiss, 1998), the Objectives-Oriented Project Planning (Ziel-Orientierte Projekt Planung – ZOPP), the situational strategic planning – PES (Matus, 2007), and the use of logical models (Cassiolato e Guerresi, 2015; Newcomer, Hatry, and Wholey, 2015; Weiss, 1998).

Thereafter, the use of program theory in policy design was consolidated among this community of experts in evaluation (Weiss, 1998; Vedung, 1997; Cassiolato and Guerresi, 2015; Newcomer, Hatry and Wholey, 2015; Ferreira, Cassiolato, and Gonzalez, 2015; Brasil, 2018).

Like any other theory, it is assumed that a program theory is based on a formulation and method of analysis based on evidence submitted to public scrutiny, with the support of a community of experts from within and outside governments.

When using such a reference, one takes advantage of the expertise developed by several areas of analysis and evaluation. Most importantly, the commitment is such that policies and programs are born with transparency, and to be systematically monitored and evaluated (Garcia, 2015; Cardoso, 2015).

Despite the origin and common use of this tool, one of the challenges is to break the divorce that occurred between the fields of *ex-ante* analysis, *ex-post* evaluation, and strategic

planning, except among multidisciplinary teams that work together (as in Ipea⁴).

The basis of the design is the precise identification of a central public policy problem and the problems that are its root causes. While this finding is relatively trivial, doing so is not a simple matter. The integration of approaches is crucial.

The difficulty in identifying a central problem and the public directly associated with it is the key to the “manufacturing defect.” of policies and programs. When this elementary definition is neglected, amateurism or off-the-shelf solutions present themselves as bad substitutes.

The basis for defining a central problem is the explanation of its logic and the stylization of its causes and consequences. This problem is explained by causes that are obviously prior to it and implies consequences that would not exist if it was not, in fact, a central problem.

As Matus points out, the explanatory moment is not a mere diagnosis (Matus, 2007; Matus, 1993; Matus, 1989). It is a logical exercise that reveals not only features (a list) but the cause-consequence chain of a problem.

A public policy is born from the confrontation between the logic of a deciphered problem and the deliberate purpose of a planning actor who has the capacity and authority to act on that problem.

Strategic definitions elect problems and make treatment choices (“bets”) on a hierarchical set of causes (Matus, 2007; De Toni, Salerno e Bertini, 2008). When attacked at these critical points, the central problem will undergo changes, being mitigated or overcome in its harmful consequences. In this case, the program theory is correct. If it didn’t, either the theory is wrong or the program was not implemented correctly.

At long last, a theoretically grounded concept

With such a theoretical-methodological apparatus, it is possible to build up a clearer

distinction between policies and programs. Policy can then be conceptualized as:

An institutionalized proposal to solve a central problem, guided by a conception.

We can call this conception a theory when it is based on a logical explanation; when it can link explanatory causes and their consequences. Program theory explains the reason for a central problem and answers what kind of solution will change it.

To state that the solution has to be institutionalized is more accurate than saying that policy is something that a government chooses to do or not to do. Policy is established before doing. It precedes the action. Policy is born as a rule, first of all as a conception that will shape the rules that will define a plan and a course of action. Policy is born *ex-ante*.

Institutionalization is an essential concept for the definition of policy also because this process pervades different jurisdictions (as the Legislative and the Judicial one). After all, institutionalizing policy requires (in democracies, obviously) legislative approval and judicial acquiescence regarding policy and program rules.

Defined from a strategy, that is, through the choice of crucial problems to be tackled simultaneously or according to a hierarchy, policies are implemented through programs.

Program is, precisely:

The given solution to each of the causal problems that explains a central problem in policy and which were deemed crucial by a strategy designed to surround, to face, and to overcome it.

One policy is usually implemented by more than one program. After all, some causes run in their own lanes and need to be worked in parallel with other ones. Public policy problems are generally complex and multi-causal. They

are hardly standalone causes of problems that can be solved in a serial way⁵.

Then, there are no policies without programs and vice versa, but the understanding of the relationship that several programs have with the same central problem is the key to the design of integrated policies. They can only be integrated if they are linked by the programs.

Policy is the macro environment of the solution. It is where a broader vision is required, which aims at effectiveness (impacts). That is why policies are solutions whose maturation demands continuity in the long run, since they are born associated with a central macro-problem whose overcoming demands much more time.

The programs are the microenvironment where solutions grow. They are the space for detailing if it is possible, with greater refinement, to focus on the public target, to estimate resources, to choose indicators, and to set goals.

Program goals mean the expectations of changing indicators, in due time, delivering products (short term), results (medium-term), and impacts (long term). Once again, it is program theory that presides the goal-formulation and the respective indicators-selection.

The programs make a central problem of a policy becomes manageable. They are battlefronts that work on smaller parts of a big problem. What is expected from a comprehensive and, at the same time, coherent, efficient, and effective policy is that these fronts, which run in parallel, produce synergistic and integrated results ahead, in the long term.

A basic criterion for *ex-ante* analysis

The failure in distinguishing policies and programs generates a spiral of consequences. It is the first of many policy problems that will be born fragmented, with nebulous, redundant, inefficient, and ineffective programs, badly designed.

A more assertive approach could give a new meaning, for example, to multi-annual

plans. Multi-annual plans (as the Brazilian PPA) could be instruments for defining government policies (and not standalone sectorial policies from State ministries), with multi-sectoral objectives to overcome macro-problems, and associated with the national strategy for economic and social development (in Brazil, this national strategy, called Endes, is expected to extend over a twelve-year horizon).

Thus, policies to reduce inequality, regional development, social promotion, job and income generation, child and adolescent protection, regional integration, among others constitutionalized objectives and principles of the Republic (in Brazil, for example), are common to all the areas. They supposedly should surpass more than one government, registering themselves as objectives of the State, and not of one single government.

The use of a concatenated methodology would contribute to better tie the relationship between long and medium terms macro-priorities of each government, filling one of the gaps that have been pointed out as critical in government strategic planning (Couto e Cardoso, 2018).

The programs, in turn, would be the product *par excellence* of the ministries. They would vary according to the priorities of each government, but their design should include and update multiannual goals related to macro objectives, with the forecast of intermediate deliveries (4 years) capable of measuring the execution and effectiveness of medium-term planning and the consistency of the national long-term strategy.

Greater clarity in the relationship between policies and programs would also help to bury the debate that mistakenly opposes universalization and focused-designed policies. As a matter of fact, there is no focused-designed policy (Lassance, 2020). Focusing is always a contingent and strategic choice made by programs to define a specific

or prioritized public, given the difficulty of having a broader scope, at least immediately.

On one hand, programs are more likely to be focused because they focus attention on different and specific causes of a macro problem. On the other hand, policies are expected to be comprehensive just to bring distinct (focused) publics together under a universalist umbrella. Thus, focusing on a program does not undo the universal character of a policy, as seen in health, education, and social assistance public systems.

Another possible difficulty to be overcome or at least mitigated is the famous bad definition among the strategic, tactical, and operational fields. Amid the ambiguity, the “strategic” became such a trivialized concept that today it is another empty and useless concept.

Strictly speaking, when following a program theory, the strategic level is formulated at the policy level. Therefore, it concerns a central and multi-causal problem. The programs are, although they result from a strategic decision (strategy justifies or not the existence of a program), the field of tactics, that is, of mobilization, training, sequencing and monitoring of processes, budget programming, and evaluation of results.

The operational field, finally, occurs at the level of actions (activities or projects), at the dimension of management. It concerns the use of inputs, with flows (processes) oriented to optimize results (Lassance, 2015: 41).

These logical separatrices, if adopted, would improve governance and give management more autonomy, and also would delimitate the spheres of accountability. Top management should dedicate itself exclusively to politics, policy governance (not program governance), and to demand transparency and results, giving autonomy, and providing

the conditions so that programs can be created and implemented.

The role of presidents, ministers, governors, and mayors is to make decisions and to convince other crucial actors, outside their organization, from other governments and other branches, to align their preferences and expectations in the same direction.

Managers would take care of program governance. They would be tasked with planning, assembling, and commanding them. They should meet strategic requirements, but with a due delegation and the manager’s commitment to returning results accordingly agreed. Finally, those responsible for municipalities and state-owned companies would make it possible to deliver products and services.

The absence of a clear delegation strictly respecting these differences in governance roles is a gap that hinders not only the improvement of the design of policies and programs. It affects the entire governance chain, confuses, and strains the relationship between politicians and bureaucrats. It introduces inefficiencies. It compromises the ability for public service to be carefully evaluated.

In short, in this article, I proposed a new approach to policy and government program design as a basic criterion for *ex-ante* analysis⁶. From politicians and policy formulators to managers and street-level bureaucrats, *ex-ante* analysis can contribute to making latent incongruencies more glaring and evident.

Failures of this type can be easily and early detected by *ex-ante analysis*, even before any program takes its first step. Starting by asking what public policy is creating which programs are a good way to find out if there is something solid or only a mirage that melts in the air.

References

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Guia prático de análise *ex-ante***. Avaliação de políticas públicas, Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Access 23 Sep. 2020.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 9.191**, de 1º de novembro de 2017: Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos... Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://out-line.com/b96KF8>. Access 19 Sep. 2020.

CARDOSO JR, J. C. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. In: CARDOSO JR., J. C. (org). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

CARPENTER, Daniel. **The forging of bureaucratic autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 297-332.

COHEN, M. D., MARCH, J. G., and Olsen, J. P. 1972. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, 17: 1-25.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR., J. C. Governança Orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 75, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_10.pdf

DE TONI, Jackson, SALERNO, Guilene e BERTINI, Lúcia Bertini. Uma abordagem estratégica no planejamento de grupos: o Método Altadir de Planejamento Popular. In: JACQUES, MGC., et al. (org). **Relações sociais e ética**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/6j3gx/pdf/jacques-9788599662892-15.pdf> Acesso em: 23 Sep. 2020.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 1972.

EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

FERREIRA, Helder, CASSIOLATO, Martha e GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 333-376.

GARCIA, Ronaldo. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 81-106.

HECLO, H. **A Government of Strangers**. Washington, DC: Brookings Institution, 1977.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Ben. Conceptualizing public policy. In: ENGELI, Isabelle, ALLISON, Christine Rothmayr. **Comparative policy studies**. Palgrave Macmillan, London, 2014. p. 17-33.

LASSANCE, Antonio. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional nº 8**, Brasília: julho - dezembro 2015, pp. 39-44. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/160218_boletim_analisepolitico_08_cap6.pdf.

_____, **Recuperação ou reconstrução econômica?** Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/recuperacao-ou-reconstrucao-economica-as-opcoes-do-brasil-diante-de-uma-crise-sem-igual-e-de-solucoes-globais-assimetricas/> Acess 25 Sep. 2020.

MARANTO, Robert. **Beyond a government of strangers**. Lanhan: Lexington Books, 2005.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Organizadores). **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007.

_____, **Adeus, senhor presidente**. Recife: Litteris, 1989.

_____, **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. **Handbook of practical program evaluation**. New York: John Wiley & Sons, 2015.

PETERS, B. Guy and ZITTOUN, Philippe. **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

SIMON, Herbert A.; NEWELL, Allen. Human problem solving: The state of the theory in 1970. **American Psychologist**, v. 26, n. 2, p. 145, 1971.

VEDUNG, Evert. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Assuntos Sociales, 1997.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEISS, Carol. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2nd. edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

Notes

- 1 The writing of this article follows guidelines for better accessibility and plain language. I thank Anna Paula Feminella, from the Brazilian School of Public Administration (Enap), for the guidance given in this regard. Leandro Freitas Couto, Helder Rogério Sant'Ana Ferreira and Gabriele Oliveira Lassance kindly helped me to review and improve the first draft. They have no responsibility or liability for any errors or omissions.
- 2 The summary of interviews on policy and government programs topic is at <https://bit.ly/3lAqPJq>
- 3 *Ex ante* analysis is one that precedes implementation. More than that, it is the analysis that questions whether the intervention itself is necessary and beneficial to the solution of a public problem. Therefore, it may or may not include policy design.
- 4 One example of this perspective of integrating approaches is in the work carried out by researchers as Martha Cassiolato and Ronaldo Garcia, from Ipea. These works have been applied to various government agencies for decades. Some of the results of these studies, carried out with researchers with whom Cassiolato and Garcia gathered and shared their learning, are cited in this article.
- 5 The analogy between serial and parallel circuits in public policies was set by Herbert Simon e Allen Newell, 1970.
- 6 This article was discussed with some of those who were responsible by the Executive Order 9.191/2017 (Brazil, 2017) which now obliges Brazilian policy makers to offer *ex ante* analysis to policy and program design.

Condições de submissão de artigos à revista *Simetria*

A revista *Simetria* é uma publicação organizada pela Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que veicula artigos nas áreas de controle externo, controle social, políticas públicas, direito constitucional e administrativo, administração pública, contabilidade e finanças públicas, auditoria do setor público e obras públicas. a missão desse informativo é aprimorar a administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.

1. Documentos aceitáveis em caráter de publicação científica: artigos técnicos e científicos.

2. Prazo para submissão: recebimento de artigos em fluxo contínuo. O artigo deve ser enviado pelo sistema da revista.

3. Notificação da aceitação por e-mail.

4. Política de publicação:

4.1. Política de acesso aberto e disponibilização gratuita do artigo completo;

4.2. *Simetria* é composta de artigos recebidos por chamada pública e também pela contribuição de membros e servidores do TCMSP e convidados;

4.3. As contribuições devem ser originais e não devem ter sido submetidas para consideração de outros periódicos;

4.4. A avaliação de artigos recebidos por chamada pública é realizada por pareceristas pelo sistema duplo cego (*double blind peer review*);

4.5. A aceitação pode ficar condicionada à revisão recomendada pelos pareceristas e revisores quanto à consistência, qualidade da redação, correção gramatical e adequação às normas técnicas;

4.6. A aceitação não implica a publicação imediata do artigo, podendo ficar reservado para edições subsequentes:

4.6.1. Nestes casos, o autor deve comunicar se o artigo for publicado em outro periódico neste ínterim.

4.7. Os artigos serão aceitos em português, inglês e espanhol;

4.8. Títulos, resumos e palavras-chave devem se apresentar na língua do artigo e em inglês;

4.9. A responsabilidade sobre o conteúdo cabe aos autores.

4.10. Os artigos selecionados para publicação são encaminhados à revisão estilística, linguística e gramatical, normalização (ABNT, APA), indexação, bem como à produção gráfica e eletrônica, sujeitando-se aos ajustes necessários, a critério dos editores, desde que não impliquem alteração do sentido.

5. Formatação do artigo:

5.1. A formatação do artigo deve se orientar pelas normas emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT): NBR 6022/2018, NBR 6023/2018, NBR 6024/2012, NBR 6028/2003 e NBR 10.520/2002.

5.2. Autor: constar, logo após o título, o nome, formação acadêmica, ocupação atual e endereço eletrônico (e-mail) de todos os autores; se mais de um, constar primeiramente o autor principal;

5.3. Se for o caso, informar a fonte de financiamento da pesquisa;

5.4. Três a cinco palavras-chave no idioma original e em inglês;

5.5. Em se tratando de artigos sobre pesquisas empíricas, sugere-se usar estrutura análoga à da NBR 6022/2018: título no idioma original, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia, resultados, discussão dos resultados, considerações finais e referências bibliográficas;

5.6. Diagramas, gráficos e imagens em alta resolução (mínimo 300 dpi);

5.7. O artigo deve ter no máximo 25 páginas.

5.8. Formatação – informações complementares:

5.8.1. Corpo principal do texto com fonte Calibri tamanho 12, e tamanho 10 em resumo, *abstract*, palavras-chave, *keywords*, citações com mais de três linhas, paginação, notas, legendas e fontes das ilustrações e tabelas;

5.8.2. Parágrafo justificado e com espaçamento simples, exceto as referências bibliográficas, que devem ter alinhamento à esquerda;

5.8.3. Tabulação do parágrafo com 1,25 cm;

5.8.4. Folha de tamanho A4 (29,7 x 21 cm) e margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm).

ERRATA

Na "Carta ao Leitor" da edição nº 7 da revista *Simetria*, onde se lê: "Secretaria de Fiscalização e Controle", leia-se "Subsecretaria de Fiscalização e Controle".

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS DO TCMSP

Centro de formação e informação para servidores públicos e a sociedade

A Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (EGC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é uma Escola de Governo reconhecida como centro de excelência na formação, capacitação gerencial, treinamento, pesquisa, produção acadêmica e debates.

A EGC está credenciada pelo Conselho Estadual de Educação a oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* em nível de aperfeiçoamento e de especialização.

Eventos, palestras, seminários, encontros

Promovem o conhecimento e o debate em Controle Externo e demais linhas de pesquisa e formação da EGC, sempre com temas relevantes para os servidores públicos e a sociedade em geral.

Programas para a comunidade

Atividades culturais e programas de visitação.

Pós-graduação *lato sensu*

- Aperfeiçoamento em Formação Política do Estado
- Especialização em Direito Público Municipal
- Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas
- Especialização em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas

Cursos relacionados às linhas de pesquisa e formação em

- Controle Externo
- Controle Social
- Direito Público
- Gestão Pública
- Políticas Públicas



Escola Superior de Gestão
e Contas Públicas
TCMSP

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas

Av. Prof. Ascendino Reis, 1133 | Vila Clementino
04027-000 São Paulo SP

 (11) 5080-1387 | escoladecontas@tcm.sp.gov.br

 www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br



UNINOVE



Universidade Nove de Julho

A UNINOVE COM VOCÊ É 10



Escola Superior de Gestão
e Contas Públicas
TCMSP

www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130
Vila Clementino — CEP: 04027-000
São Paulo — SP
Tel.: 11 5080-1387
escoladecontas@tcm.sp.gov.br