

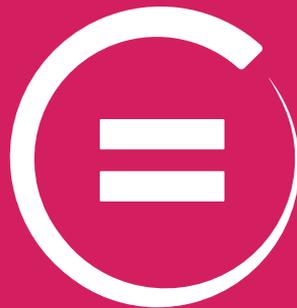
Simetria

Ano VII - Nº 9 - 2022

Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10

10 REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES



Direito ao controle eficiente
da Administração Pública

Auditoria operacional
na avaliação da desigualdade

Igualdade de gênero:
desafios e dilemas



ISO 9001

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

Expediente

Conselheiro-presidente

João Antonio da Silva Filho

Conselheiro-dirigente

Eduardo Tuma

Diretora-presidente

Ana Carla Bliacheriene

Diretor Pedagógico

Gilson Piqueras Garcia

Chefe de Gabinete

Luciano Araújo

Conselho Editorial

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

Equipe Editorial

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

Projeto Gráfico, Produção e Editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

ISSN

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

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 à leitora e ao leitor
- 6 Avaliadores da 9ª edição

Artigos

- 9 O direito ao controle eficiente da Administração Pública
Eduardo Tuma, João Antônio da Silva
- 23 Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consequencialismo e jurimetria: um estudo sobre as decisões do Tribunal de Contas da União
Gilson Piqueras Garcia, Murilo Arakaki, Simone Andréa Rodrigues, Thalita Tiengo Hamanaka, Ulisses Marins Malinosky
- 46 O (des)cumprimento da IN nº 01/2017 do TCM/CE para a criação de controladorias municipais: um olhar a partir do diagnóstico da rede estadual de controle interno da gestão pública
Mariana Silva Costa, Leonel Gois Lima Oliveira
- 78 O controle externo no resguardo da administração pública: sua atuação na calamidade financeira do estado de Minas Gerais
Bruno Massayuki Nakano, Luciana Patricia Albuquerque de Paula
- 104 A boa-fé nas relações entre a administração pública e os seus administrados nos contratos administrativos
Gisella Maria Quaresma Leitão
- 124 A criação da Escola do Parlamento de Mairiporã: empreendedores de uma política pública do legislativo municipal
João Batista Magalhães Prates, Doriedson Antonio Silva Freitas

Caderno Especial: Redução das desigualdades – ODS 10

- 141 A contribuição dos tribunais de contas para a redução das desigualdades de gênero: caminhos possíveis
Marcela de Oliveira Timóteo
- 164 Avaliando desigualdade por meio da auditoria operacional: um estudo de caso na área da educação sob a ótica da equidade
Luiz Gilberto Monclaro Mury
- 180 Os indicadores da pobreza no Brasil e a formulação de políticas públicas para o seu enfrentamento
Lorraine Saldanha Freitas Xavier de Souza
- 193 Desigualdade de gênero na pandemia: ODS 5 no cenário pós-covid-19
Tatiana Tucunduva Philippi Cortese, Debora Sotto, Marcelo Batista Nery, Carlos Andrés Hernandez-Arriagada, Roseli de Deus Lopes

Carta à leitora e ao leitor

Cara leitora, caro leitor,

“O direito ao controle eficiente da Administração Pública” (p. 9) é o artigo que abre e sintetiza a essência deste número da Revista Simetria, considerando que o direito dos cidadãos à gestão eficiente da administração pública e a existência de dispositivos constitucionais para assegurá-lo são o cerne dos demais artigos. O aperfeiçoamento da administração pública é a preocupação de dois artigos. Os diferentes órgãos e instâncias de controle são abordados em quatro artigos. Por fim, a redução das desigualdades – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 5, da Agenda 2030 – é a política pública defendida por quatro outros artigos do Caderno Especial desta edição.

Em “Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consequentialismo e jurimetria: um estudo sobre as decisões do Tribunal de Contas da União” (p. 23), os autores analisam as decisões do TCU em correlação com a LINDB e a jurimetria – tópico em que pesquisadores da Escola de Gestão e Contas do TCM têm se destacado.

“O (des)cumprimento da IN nº 01/2017 do TCM/CE para a criação de controladorias municipais: um olhar a partir do diagnóstico da rede estadual de controle interno da gestão pública” (p.46) é um interessante estudo de caso, no qual o controle externo do Ceará fomentou a rede de controladorias internas dos municípios.

Em “O controle externo no resguardo da administração pública: sua atuação na calamidade financeira do estado de Minas Gerais” (p.78), os autores discutem se a corte de contas poderia ter sido mais incisiva na prevenção do descontrole fiscal daquele estado.

“A boa-fé nas relações entre a administração pública e os seus administrados nos contratos administrativos” (p. 104) e “A criação da Escola do Parlamento de Mairiporã: empreendedores de uma política pública do legislativo municipal” (p. 124) são artigos que convergem para a necessidade de o poder público nutrir a confiança dos administrados, por meio de compromissos republicanos com a ética, a eficiência e a competência, atributos que precisam de aprendizado e desenvolvimento contínuo por parte dos agentes públicos.

“A contribuição dos tribunais de contas para a redução das desigualdades de gênero: caminhos possíveis” (p. 141) abre o Caderno Especial, argumentando que os tribunais de contas podem colaborar com tais políticas públicas por meio da “liderança pelo exemplo”.

O artigo “Avaliando desigualdade por meio da auditoria operacional: um estudo de caso na área da educação sob a ótica da equidade” (p. 164) evidencia a atuação substantiva das auditorias operacionais na indução ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

“Os indicadores da pobreza no Brasil e a formulação de políticas públicas para o seu enfrentamento” (p. 180) aponta marcadores críticos da extrema pobreza, conclamando os formadores da agenda pública a enfrentá-la de forma adequada.

Encerrando o Caderno Especial e a 9ª edição da Revista Simetria, no artigo “Desigualdade de gênero na pandemia: ODS 5 no cenário pós-covid-19” (p. 193), os pesquisadores esboçam cenários pós-pandêmicos para discutir desigualdades cumulativas a partir da perspectiva de gênero, perpetuando esta reflexão que não pode esmorecer com o tempo.

Nesse contexto, desejamos a todos uma boa leitura, exortando a comunidade de leitores a apresentarem seus estudos e comentários para as próximas edições da Revista Simetria.

Profª. Ana Carla Bliacheriene

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

**Avaliadores
da 9^a edição**

Christianne de Carvalho Stroppa

Doutora e mestra pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Administrativo e cursos de Especialização na PUCSP, na Faculdade Damásio de Jesus e na Faculdade CERS. Assessora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.
<http://lattes.cnpq.br/3679219004491225>

Danilo André Fuster

Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Universidade Federal de São Paulo. Docente da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/0519491381603295>

Fernando Vernalha Guimarães

Doutor e mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, *visiting scholar* na Columbia University Law School (EUA). Leciona na especialização em Direito Administrativo nas instituições: Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio e FGV-SP), Universidade Positivo, Centro Universitário Autônomo do Brasil- UniBrasil e UniCuritiba-Centro Universitário.
<http://lattes.cnpq.br/4330682744153868>

Guilherme Jardim Jurksaitis

Doutor e mestre em Direito Administrativo pela Universidade de São Paulo. Master of Laws pela University of Sussex, Inglaterra. Professor do curso de pós-graduação *lato sensu* da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.
<http://lattes.cnpq.br/5790915741255002>

Helen Cristina Steffen

Mestra em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Auditora de Controle Externo do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/0130061291138742>

Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

Mestre em Filosofia e especialista em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/6546548409394881>

Luiz Gilberto Monclaro Mury

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Auditor Público Externo do TCE-RS.
<http://lattes.cnpq.br/0296521050924313>

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa, especialista em Direito Administrativo e Direito Público. Agente de Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e docente da Escola Paulista de Contas Públicas.
<http://lattes.cnpq.br/0928347847117919>

Marian Salles Gomes Bellamy

Mestra em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo. Assessora técnica do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/0463794284765711>

Mariana Mencio

Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Integrou a Comissão de Direito Urbanístico da OAB-SP (2019/2021). Professora adjunta de Direito Ambiental e Urbanístico da Universidade Federal do ABC.
<http://lattes.cnpq.br/6407070142634594>

Nayara Fátima Macedo de Medeiros Albrecht

Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília, foi docente da UERJ e da UnB. Preside o Comitê de Pesquisa nº 38 (Politics and Business) da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA).
<http://lattes.cnpq.br/1314698464114387>

Pedro Paulo Carbone

Doutor em Economia de Empresas pela Universidade Católica de Brasília, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Professor da FGV de Brasília.
<http://lattes.cnpq.br/6999801964219395>

Sandro Trescastro Bergue

Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Ensino de Filosofia (UFPEL). Auditor Público Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Docente convidado da UFRGS.
<http://lattes.cnpq.br/9146194825773097>

Silvio Gabriel Serrano Nunes

Doutor e mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo. Docente da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP, do Instituto do Legislativo Paulista e da Escola Paulista de Magistratura. Membro da Comissão de Direito Médico e da Saúde da OAB-SP.
<http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>

Suelem Lima Benicio

Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. Docente da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/3775965437971775>

Tatiana Penharrubia Fagundes

Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestra em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Assessora técnica do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/1983378226617557>

Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho

Doutor em Direito Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com doutorado sanduíche na Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Coletivo, Cidadania e Função Social, pela Universidade de Ribeirão Preto. Professor visitante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
<http://lattes.cnpq.br/2971242172685866>

Valdir Godoy Burqui Neto

Mestre em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades pela Universidade de São Paulo. Coordenador de Pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP.
<http://lattes.cnpq.br/0536256850187082>

Artigos

O direito ao controle eficiente da Administração Pública

Eduardo Tuma

Professor Titular e Pesquisador dos Programas de Doutorado/Mestrado em Direito Empresarial da Universidade Nove de Julho (Uninove); Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo; Ex-Presidente da Câmara Municipal de São Paulo (2019/2020); Ex-Secretário Chefe da Casa Civil da Cidade de São Paulo (2018); Ex-Vereador de São Paulo (2013-2016/2017-2020); Mestre e Doutor em Direito — PUC/SP; Pós-Doutor — Paris I Pantheon Sorbonne

João Antonio da Silva Filho

Doutorando em Direito Empresarial da Universidade Nove de Julho (Uninove). Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013). Desde janeiro de 2018 é Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Vice-presidente de Relações Institucionais da Associação de Membros dos Tribunais de Contas (Atricon). Secretário Municipal de Relações Governamentais da Prefeitura de São Paulo (2013/2014). Deputado Estadual por São Paulo (2011/2012). Vereador na capital paulista (2001/2010)

Resumo: No presente artigo pretende-se abordar o direito dos cidadãos de ter assegurada, por intermédio do controle eficiente da Administração Pública, a correta aplicação do dinheiro público, no sentido de viabilizar políticas públicas que atendam ao interesse coletivo. No contexto da pós-modernidade, analisar-se-á a inserção do princípio da consensualidade, originário do direito privado, no controle da Administração Pública, bem como os novos paradigmas de atuação dos Tribunais de Contas no controle externo da atividade estatal.

1 Introdução

A necessidade de fiscalização de recursos públicos é tema que preocupa desde há muito a humanidade.

Por volta de 3200 a.C., no Egito Antigo, durante o império do Faraó Menés I, no contexto de uma série de obras públicas, como abertura de canais de irrigação, construção de represas, palácios, pirâmides e templos, já se podem identificar figuras que seriam como

“agentes do faraó”, quais sejam, os escribas, responsáveis pela cobrança e pelo registro dos impostos, cuja perspectiva similar de controle também pode ser vislumbrada na Pérsia e na Fenícia.

Na Índia, 1300 a.C., o célebre Código de Manu já albergava normas para disciplinar a administração financeira, a fiscalização e a regulamentação dos recursos públicos coletados.

Na China, em conformidade com a filosofia de Confúcio, a administração dos recursos públicos e as outras atividades dos governantes deveriam estar atreladas ao benefício da população, não podendo os recursos públicos ser considerados de uso privativo do imperador, além de tais recursos serem submetidos a uma rigorosa fiscalização para combater desvios.

Na Grécia Antiga, as contas dos administradores eram submetidas a uma Corte, composta de dez membros, escolhidos pelo povo ateniense, com jurisdição sobre os que exerciam funções administrativas.

Aristóteles, na sua obra *A política*, 300 a.C., já registrava a importância do controle para a boa gestão dos recursos públicos: “Mas certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos; é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas sem que ela própria seja encarregada de qualquer outro mister”.

Com o surgimento da modernidade, novas instituições e legislações trataram, do ponto de vista do soberano, do controle dos recursos públicos. A exemplo da Inglaterra, em 1665, com a aprovação do *Appropriation Bill*, vislumbrava-se, na época, preocupação com algum grau de planejamento orçamentário. Na França, da mesma forma, durante o reinado do primeiro rei da Dinastia de Bourbon, Henrique IV, foi estruturado o “Orçamento de Previsão”, reformulando a contabilidade pública para “fiscalizar os agentes de tesouro e os gastos desnecessários de administração” (SIMÕES, 2012, p. 47-49).

Na Idade Contemporânea, por sua vez, verifica-se um grau de formalização jurídica sobre o controle dos gastos públicos. No contexto do marco inaugural desse período, a Revolução Francesa e o advento da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, por meio do seu artigo 14, transcrito mais à frente, afirmam a necessidade de fiscalização dos recursos públicos pela sociedade ou por agentes públicos como um direito fundamental da pessoa humana.

Neste artigo pretende-se abordar, por intermédio de um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica de natureza qualitativa, o direito dos cidadãos de ter assegurada, por intermédio do controle eficiente da Administração Pública, a correta aplicação do dinheiro público, no sentido de viabilizar políticas públicas que atendam ao interesse coletivo, com ênfase no papel das Cortes de Contas.

Nesse âmbito do controle da Administração Pública, sob a égide da modernidade, houve uma construção doutrinária, jurisprudencial e legislativa tipicamente marcada pela

lógica pública de um controle de legalidade; por sua vez, em nossos tempos de pós-modernidade, ganham espaço matrizes tipicamente privadas, como a eficiência, muitas vezes considerada sob a perspectiva de um transplante da lógica da eficiência de uma empresa privada para a Administração Pública, como se tal aclimatização forçada fosse sempre possível; e temos a ideia de consensualidade, elevada como princípio e já normatizada pelo ordenamento jurídico do Brasil na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Entre as tendências do direito administrativo contemporâneo, no atual contexto de pós-modernidade, é possível vislumbrar uma infiltração e até mesmo absorção de institutos e conceitos jurídicos típicos da seara do direito privado. Um dos exemplos dessa nova realidade é o princípio da consensualidade.

No contexto da pós-modernidade, será analisada a inserção do princípio da consensualidade, oriundo do direito privado, no controle da Administração Pública, bem como os novos paradigmas da atuação dos Tribunais de Contas no controle externo da atividade estatal.

2 Modernidade e o controle da Administração Pública: o signo da legalidade

A Idade Moderna fez surgir novas instituições e legislações, sob a ótica daquele que detinha o poder soberano, que versaram sobre o controle dos recursos públicos. Conforme indicado na parte introdutória deste artigo, na Inglaterra, em 1665, diante da aprovação do *Appropriation Bill*, nasceu a preocupação, em certa medida, com o planejamento orçamentário. Na França, diante desse mesmo propósito, estruturou-se, no reinado do primeiro rei da Dinastia de Bourbon, Henrique IV, o “Orçamento de Previsão”, o que motivou a reformulação da contabilidade pública, no âmbito da fiscalização dos agentes de tesouro e dos gastos desnecessários de administração (SIMÕES, 2012, p. 47-49).

No início formal da Idade Contemporânea, verifica-se uma racional formalização jurídica sobre o controle dos gastos públicos, por leis de declarações com as características de generalidade e universalidade como fruto da herança da própria modernidade.

A modernidade, conforme a história demonstra, caracterizou-se pelo império da razão, pelo domínio da moral kantiana, por explicações generalistas, pelo senso de unidade e de pertinência, por uma entronização da liberdade como princípio básico e pela crença irrefutável na infalibilidade da ciência. O projeto da modernidade, assim construído, era um projeto ocidental, eurocêntrico, que se transformou em um modo de ser e de viver em sociedade. A liberdade e a razão tornaram-se pilastras e sobre elas um modo de viver foi construído (BELLO, 2006, p. 79).

Conforme indicado anteriormente, em pleno marco inaugural da contemporaneidade, por ocasião da Revolução Francesa, filha do Iluminismo moderno, e, por efeito, com a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, afirma-se a necessidade de fiscalização

dos recursos públicos pela sociedade ou por agentes públicos como um direito fundamental da pessoa humana, nestes termos:

Art. 14. Todos os cidadãos têm o direito de verificar, pessoalmente ou por meio de representantes, a necessidade da contribuição pública, bem como de consenti-la livremente, de fiscalizar o seu emprego e de determinar-lhe a alíquota, a base de cálculo, a cobrança e a duração.

Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir, a todo agente público, que preste contas de sua administração (COMPARATO, 2019, p. 171).

Em tais artigos nota-se uma evolução substancial da preocupação com a arrecadação, destinação e o controle dos recursos públicos. No caso posto, o controle deixa de ser uma preocupação apenas do ponto de vista do soberano, e passa a ser visto como um direito dos cidadãos e da coletividade. A classe em ascensão, a burguesia, já não aceitava mais que o dinheiro arrecado dos comuns (cidadãos) fosse objeto de controle apenas para beneficiar o interesse da Coroa.

A Revolução Francesa, no século XVIII, foi um marco na história da humanidade, cujo *slogan*, liberdade, igualdade e fraternidade, fez parte das ideias do Iluminismo, fundamentadas em valores universais, que compõem os princípios fundantes do que veio a se consolidar como Estado Democrático de Direito, calcado sobretudo no controle do poder em seu aspecto magnânimo.

Países como Alemanha, França, Itália e Bélgica foram os primeiros a vislumbrar um nível de formalização de mecanismos de controle das contas públicas, instituindo Cortes de Contas.

Anteriormente à unificação alemã, em 1714, na Prússia, é instituída a Câmara Suprema de Contas, por Frederico Guilherme II, para uma revisão das contas da burocracia de Estado e, até 1876, ocorreram diversas modificações, quando, depois da unificação dos Estados germânicos, essa Câmara passou a ser a Corte de Contas do Império Alemão.

A França, que apresenta uma preocupação com o controle das contas públicas, acentuada com a Revolução que sepultou o Antigo Regime, a partir do século XIX, teve seu sistema de controle consolidado, executando o Tribunal de Contas a fiscalização *a posteriori* e o encaminhamento para a apreciação do Poder Legislativo.

Na Itália, antes de sua unificação, órgãos controladores de contas já existiam em Milão (ainda sob o domínio do Império Austro-Húngaro), Florença e na Sicília. Com o surgimento do Reino da Itália em 1861, fica instituída a Corte de Contas por meio da Lei 1862, que influenciou a legislação de outros países, ao instituir um sistema que

Controla e fiscaliza todos os atos de governo, podendo usar o veto absoluto. Exerce uma fiscalização preventiva, em que todo ato de despesa é submetido ao Tribunal para verificar sua conformidade com a lei.

Podia também usar a fiscalização repressiva, em que contrasta as receitas arrecadadas com a regularidade de gestão dos contratos públicos. Possuía atribuições jurisdicionais em que julga os recursos e pensões dos servidores do Estado e da “Câmara do Contencioso Contábil”, por meio da fiscalização *a posteriori*. A fiscalização não ocorria apenas em relação à administração financeira, uma vez que todos os decretos governamentais deveriam submeter-se previamente ao visto e registro do Tribunal de Contas. (SIMÕES, 2012, pp. 54-55)

A Bélgica, uma vez vencida a dominação francesa de 1794 a 1814, proclamou sua independência em 1830, momento em que institui também sua Corte de Contas, confirmada pela Constituição belga de 1831. Mostrando-se um sistema peculiar que se vale de uma fiscalização admonitória, de caráter preventivo, exercido, sobretudo, por meio de veto editado sob condição suspensiva, até que venham esclarecimentos do Poder Executivo.

3 Pós-Modernidade e a eficiência do controle da Administração Pública: além do mero exame de conformidade, a eficiência e a consensualidade na aplicação dos recursos públicos

A pós-modernidade, caracterizada por toda a sua natureza complexa, tem as suas raízes na própria modernidade, calcada, por sua vez, nas bases da racionalidade, que já não basta para contemplar as promessas de um cenário estável e realização do gênero humano, conforme exposto por Bello (2006, p. 18):

O processo histórico de formação da sociedade pós-moderna pode ser analisado desde a constatação de que tudo aquilo que se chama de pós-moderno é, na verdade, consequência do que foi construído na modernidade. Assim, esta sociedade a qual estamos adstritos é uma sociedade que se formou desde as bases racionais da modernidade, substituindo a cultura da força e da metafísica pela razão instrumental e operativa da modernidade. O que faz do homem um ser moderno é a razão. Uma das coisas que faz do homem um ser pós-moderno é a impossibilidade de a razão trazer segurança e a felicidade que foram prometidas.

A pós-modernidade é insegura porque o vínculo formado com o futuro é um vínculo que privilegia a incerteza por desconhecimento no tempo presente das infinitas consequências que podem atingir a humanidade, em razão de atos praticados pelo Homem.

A sociedade pós-moderna é uma sociedade do risco, na medida em que o discurso que vincula o futuro como consequência do presente desenvolve um olhar incerto acerca da relação causa e consequência, presente e futuro.

Uma característica importante da pós-modernidade e sua complexidade é um esvaziamento do espaço político, por não ser capaz de dar respostas rápidas a demandas de liberdade e segurança, e até passa a ser considerada incompatível com o desenvolvimento das individualidades, numa desproporcional valorização do espaço privado, como se a afirmação e garantia das liberdades desejadas não dependessem, ao menos, de algum grau do espaço público:

O público como opressor e o privado como libertário reforçaram a crença na priorização deste último, encastelado na concepção contemporânea de mercado, metaforizando o Estado, a política, a democracia, as eleições, os sindicatos e as políticas públicas como anátemas do livre desenvolvimento das individualidades.

Se de um lado o espaço político resta esvaziado por não dar respostas prontas aos desejos de liberdade e segurança, de outro, o esvaziamento se dá em virtude da crença que liga o espaço público ao totalitário mundo das ausências de liberdades. É o discurso dicotômico de elegia aos universos bipolares.

Obviamente, todo espaço de decisões coletivas é espaço de decisões reductoras de liberdades. O espaço público tende a afirmar a existência de universos coletivos que se chocam, em vários momentos, com os objetivos individuais.

No entanto, a afirmação mesma desta esfera de direitos e de liberdades individuais carece de um espaço público que lhe dê afirmação, proteção e contornos nítidos. O espaço privado, ou a apropriação privada dos meios de decisão que caracteriza a pós-modernidade em razão do abandono dos espaços públicos apenas gera mais incerteza, insegurança e indefinições no que toca a afirmação da liberdade (BELLO, p. 134).

O aludido esvaziamento do espaço público, tipicamente caracterizado na modernidade pelo Estado, como garantidor de direitos e segurança, gera medo e sensação de abandono, sem mais a perspectiva desse mesmo espaço público para deliberação de estratégias que contemplem a coletividade na solução de seus problemas, numa lógica de recrudescimento da força do privado sobre o coletivo:

A existência do Estado como realidade e ao mesmo tempo ficção encarnava esta compreensão de instrumento de enfrentamento de medos e males. O Estado, enfim, dotava a sociedade de sensação de segurança porque ele controlava ou era o próprio poder.

A inexistência de um espaço público relevante mitiga a sensação de proteção em benefício de uma sensação de leveza e liberdade que é meramente virtual. As apreensões são multiplicadas exatamente porque os avanços das conexões

hiper-complexas não mais permitem que possamos compreender e ler a realidade com a mesma linearidade que o mundo nos apresentava antes. Os perigos passam a ser desconhecidos e isto casado à inexistência de espaços públicos para a construção de estratégias coletivas para a superação do desconhecido gera a sensação de medo. O medo surge como consequência do abandono da comunidade estatal e o crescimento do credo da força do privado sobre o coletivo (BELLO, p. 136).

No que tange ao controle da Administração Pública, sob a égide da modernidade, foi uma construção doutrinária, jurisprudencial e legislativa tipicamente marcada pela lógica pública de um controle de legalidade; em nossa contemporaneidade, avançam aspectos de matriz tipicamente privada como a eficiência, muitas vezes considerada sob a perspectiva de um transplante da lógica da eficiência de uma empresa privada para a Administração Pública, como se tal aclimatização forçada fosse sempre possível e a ideia da consensualidade, elevada como princípio e já normatizada pelo ordenamento jurídico brasileiro na LINDB.

Conforme nos referimos na introdução deste artigo, o direito administrativo contemporâneo tende a absorver institutos e conceitos jurídicos bem característicos, no caso, provenientes do direito privado. Por exemplo, a incorporação do princípio da consensualidade.

O direito administrativo no Brasil tem suas raízes em uma matriz administrativa francesa, baseada numa lógica de regime jurídico fundado na supremacia do interesse público e, conseqüentemente, numa relação verticalizada entre a Administração Pública e o particular e na presunção de legitimidade de atos administrativos imperativos, unilaterais e autoexecutórios, a tal ponto de falarmos em uma tradição arraigada no direito administrativo pátrio até recentemente intitulado “intransacionalidade”:

Essa concepção autoritária do direito público se refletiu diretamente na ideia de que os interesses que envolvem a Administração seriam indisponíveis. Segundo essa visão tradicional, o interesse público, que deveria prevalecer aprioristicamente sobre os interesses particulares, seria indisponível, sendo vedado, a quem quer que fosse, dele dispor ou sobre ele transigir. Assim, consolidou-se entre nós a ideia da “intransacionabilidade” processual e material dos interesses da Administração Pública (BINENBOJM, 2020, p. 1).

Em nossa contemporaneidade, novos paradigmas contestam a lógica anterior, e ressaltam a consensualidade, este um princípio, em regra, lembrado nas relações de direito privado como um instrumento hábil para a consecução do interesse público, sem propriamente se desvincular da autoridade estatal, numa dinâmica conceitual típica da pós-modernidade.

Sobre a inserção desse princípio na Administração Pública contemporânea, explica ainda Binenbojm (2020, p. 2):

Atualmente, fala-se na promoção da consensualidade como mecanismo de gestão da coisa pública. Em muitos casos, na busca da promoção do melhor interesse público, a Administração deve despir-se de sua potestade para buscar consensos; deve reconhecer que a lógica da autoridade nem sempre é o meio mais eficiente de apuração do interesse público. Não se trata de renunciar à potestade estatal, mas de verificar os casos ou situações genéricas em que a negociação e o acordo podem responder melhor a objetivos de interesse público pretendidos pelo próprio ordenamento jurídico.

Uma das razões primárias para se defender a consensualidade, consiste justamente em sua aptidão de harmonizar os interesses público e privado, algo dotado de maior eficiência, quando comparamos com o modelo anterior. Isso porque é possível que o interesse público seja alcançado, até mesmo com maior eficiência, em um contexto de harmonização com o interesse do particular, a partir da atuação consensual, em que, em vez de se prestigiar a legalidade estrita, busca-se na consensualidade a solução que seja mais efetiva e que traga menos custo para as partes envolvidas, sem perder de foco a promoção da finalidade pública (BINENBOJM, 2020, p. 3).

A redação da LINDB¹ e os princípios introduzidos pelo Código de Processo Civil² vigente fundam-se em premissas dialógicas, em que o gestor público e também os órgãos de controle pautam sua atuação pela busca da consensualidade.

Essa característica da Administração Pública se vincula, em muito, com o próprio papel do Direito na pós-modernidade, em que se observa a necessidade de que a ordem jurídica se adapte à evolução e à realidade social, na qual os conflitos passam a ser decididos com fundamento na busca da consensualidade, privilegiando-se a construção de soluções fundamentadas no consenso (BINENBOJM, 2020, p. 7).

Nesse mesmo sentido, observam Murta & Netto Viana (jan. / jun. 2017, p. 21-41):

1 “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO)”.

“Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º. A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º. Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos”.

2 Art. 3º (...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A velocidade e a diversidade dos acontecimentos em uma sociedade pós-moderna e a sensação de fugacidade própria dos atuais tempos convidam o direito a retornar à sua dimensão ética e axiológica, sob o primado de teorias pós-positivistas, comunitárias, discursivas e pluralistas, nas quais se examina a dimensão do direito para além da legalidade positivada e da legitimidade autoritária, atingindo também aspectos morais e a inserção de princípios no sistema jurídico, sob a ótica de uma nova hermenêutica submetida à teoria dos direitos fundamentais.

4 O controle eficiente da Administração Pública: uma análise a partir dos novos paradigmas de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil

Sobre a eficiência, um importante princípio da Administração Pública introduzido em nossa Constituição pela Emenda 19/1998, Figueiredo (2001, p. 63) demonstra o perfeito casamento do princípio da eficiência e a atuação dos Tribunais de Contas no controle da Administração Pública:

Todavia, acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado alinhando-se-o ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle dos Tribunais de Contas.

Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes.

A atividade de controle é um dos princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública, integrando, desde há muito, o rol dos direitos humanos, consagrada como direito fundamental dos povos no artigo 15 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, segundo o qual “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”³.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo é aquele exercido por órgão fiscalizador apartado da estrutura da Administração da qual se originou o ato fiscalizado, pressupondo, assim, autonomia e ausência de subordinação em relação ao órgão ou Poder controlado (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1677).

³ *Declaração Universal 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: 8 ago. 2019.

Silva Filho (2019, p. 73) detalha que, além do Controle Externo exercido pelo Judiciário e pelo Legislativo, o Brasil estabeleceu outros tipos de controle externo da Administração Pública de natureza *sui generis*, exercidos pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas:

A expressão *sui generis* aqui utilizada leva em consideração que essas duas instituições não estão vinculadas diretamente a nenhum dos poderes. O Ministério Público, como fiscal da lei, para além da autonomia de suas ações, também possui autonomia funcional, quer dizer, cada membro do MP é o Ministério Público.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, também são órgãos que possuem competências constitucionais próprias, não estando sujeitos a qualquer vinculação hierárquica ou funcional seja com o Legislativo, Executivo ou Judiciário, à exceção da fiscalização exercida em face das contas do chefe do Executivo, cujo exame tem natureza de parecer prévio não vinculativo, dependente de aprovação posterior do Legislativo.

As Cortes de Contas estão previstas nos artigos 70 a 75 da Constituição da República de 1988, tendo recebido do constituinte grande parte das competências atribuídas ao controle externo da Administração Pública, que é exercido por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas. São instituições essenciais ao sistema político brasileiro, contribuindo para a correta e eficiente aplicação dos recursos públicos, caracterizando-se como organismos autônomos e desvinculados de qualquer dos poderes estatais, na medida em que se mostra incorreta a sua designação como meros auxiliares do Poder Legislativo, conforme será adiante examinado.

Costa (2006, p. 75) registra que o modelo de Tribunal de Contas adotado pelo Brasil é único no mundo, não correspondendo ao modelo tradicional das Cortes de Contas, tendo em vista que assume atribuições fiscalizadoras típicas de controladoria, mas ao mesmo tempo assume funções de ouvidoria e órgão consultivo.

Rui Barbosa (1970, pp. 253-254), em sua exposição de motivos sobre a criação do TCU, já destacava a característica *sui generis* do Tribunal de Contas:

Corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças -, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

As Cortes de Contas são, portanto, desvinculadas da estrutura de qualquer dos três Poderes, caracterizando-se essencialmente como instituições estatais independentes, como arremata com precisão Medauar (2020, p. 205):

A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão “órgão

auxiliar”; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.

Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Nesse mesmo sentido, segundo Brito (2001, v. I, n. 9), ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União, posicionou-se no seguinte sentido:

(...) o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

(...) além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

(...) O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II.

A busca pela consolidação de um Controle Externo que supere o tradicional controle de conformidade, de natureza posterior e centrado, muitas vezes, em aspectos meramente formais e burocráticos, tem levado as Cortes de Contas a desenvolver modernos mecanismos de fiscalização, que abandonam a lógica da fiscalização voltada apenas para a detecção de falhas e aplicação de sanções (SILVA FILHO, 2019, p. 83).

O desafio é criar instrumentos adequados à atuação preventiva das Cortes de Contas, fazendo com que o Controle Externo atue também como um parceiro da Administração, na busca das melhores soluções para a população.

A ideia que norteia esse instrumento é a utilização, pelos Tribunais de Contas, de mecanismos alternativos de controle, baseados na consensualidade, em vez de na imperatividade.

A noção de consensualidade tem matriz constitucional. O preâmbulo da Constituição de 1988 afirma que o Estado brasileiro tem por fundamento a harmonia social e está comprometido, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Do mesmo modo o artigo 4º, inciso VII, determina que nas relações internacionais o Estado

brasileiro é regido, dentre outros princípios, pela solução pacífica dos conflitos.

A ideia de um controle consensual, que poderá ser conceituado também sob uma ótica colaborativa, no sentido de buscar concretizar os fins do Estado, encontra fundamento nos mecanismos de controle e fiscalização da Administração que deixem de ser vistos numa ótica unicamente sancionatória, agregando dispositivos de solução negociada de controvérsias, como bem acentua Ferraz (2010):

Com efeito, a concepção da atividade de controle exclusivamente como controlesanção pertence ao tempo em que tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no Positivismo: a administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica), e o Direito restaria respeitado à medida que o administrador cumprisse à risca os artigos de lei abstrata e genérica predispostos pelo legislador (princípio da legalidade estrita).

Na lógica do controlesanção não há meiotermo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa e quiçá à perspectiva de justiça inerente ao Direito na modernidade.

Necessário perceber-se em dias atuais a aproximação, cada vez mais premente, entre fatos (condições de atuação) e normas *prima facie* (no âmbito do Direito) e entre procedimentos e demandas sociais (no âmbito da administração pública). É nesse cenário que restou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controlesanção pelo controleconsenso e o controle repressão pelo controle impulso.

A proteção do interesse público muitas vezes demanda que se considerem as diversas variáveis subjacentes ao exame da regularidade de atos administrativos, sobretudo em realidades complexas como aquelas que se deparam os órgãos de controle ao analisar contratações públicas de vulto, por exemplo.

Essa preocupação está, inclusive, contemplada expressamente no ordenamento jurídico, a partir da edição da Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Referido normativo dispõe que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22 da LINDB).

E não é só. A Lei 13.655/2018 estabeleceu, também, que as decisões que avaliam a

regularidade de conduta ou a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa devem considerar as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente.

A ideia aqui é que as Cortes de Contas antecipem o desperdício do dinheiro público, o que implica no fortalecimento do controle preventivo e concomitante.

A adoção pelos Tribunais de Contas de inovações, tais como auditorias operacionais e transversais; atuação por meio de decisões cautelares; as Mesas Técnicas e a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão, somados às medidas para o fortalecimento da transparência da gestão dos tribunais e da Administração Pública em sua inteireza, insere-se na ideia de que a ação das Cortes de Contas, para além da referida consensualidade, está centrada na priorização do controle preventivo e concomitante em contraponto ao controle-sanção.

O objetivo é contribuir com os gestores públicos, oferecendo-lhes indicadores que possam orientar metas e planos de ação para a melhoria do desempenho e da eficiência de políticas públicas das entidades e órgãos da Administração.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas deve ter como premissa a efetividade das políticas públicas, buscando valorizar, em primeiro lugar, os resultados alcançados, sope-sando, para efeito de seus pareceres e julgamentos, as circunstâncias fáticas e as reais dificuldades enfrentadas pelo gestor que, muitas vezes, limitam e condicionam a sua atuação.

É da essência da democracia a valorização de controles eficientes. É neste contexto que se colocam os Tribunais de Contas no Brasil nos tempos contemporâneos: preservar e fortalecer o Estado Democrático de Direito, atuando como avalistas de políticas públicas bem-sucedidas, em sintonia com o princípio republicano da prestação de contas tanto dos gastos quanto da boa aplicação dos recursos públicos (ZYMLER, 2013, pp. 275-287).

Este é o tipo de controle que se espera de um Estado a partir das novas premissas trazidas pela pós-modernidade. Um controle em que a formalidade jurídica esteja a serviço do bem maior que norteia um Estado com esta característica: a Supremacia do Interesse Público.

Referências

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a Criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 1970.

BELLO, Ney. **Pressupostos Sociológicos e Dogmáticos da Fundamentalidade do Direito ao Ambiente Sadio e Ecologicamente Equilibrado** (Tese de Doutorado). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

BINENBOJM, G. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 3, 30 dez. 2020, pp. 1-7.

BRITO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAP – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dez. 2001. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 5 jan. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**. Belo Horizonte, ano 8, n. 31, out./dez. 2010.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MURTA, Antônio Carlos Diniz; VIANA, Priscila Ramos Netto. A Crise do Estado e do Direito na Modernidade e perspectivas Pós-Modernas. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**. Brasília, v. 3, 2017.

SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

SIMÕES, Edson. “Tribunais de Contas Municipais” ou Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, v. II.

ZYMLER, Benjamin. O Tribunal de Contas da União: vinte anos após a Constituição Federal de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGM-JF**, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 275/287, jan./dez. 2013.

Site

Declaração (1789). **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%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: 8 ago. 2019.

Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consequencialismo e jurimetria: um estudo sobre as decisões do Tribunal de Contas da União

New Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law, Consequentialism and Jurimetry: a Study on the Decisions of the Federal Court of Auditors

Gilson Piqueras Garcia

Doutor em Ciência e Tecnologia pela Unesp. Engenheiro civil e mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da USP. Especialista em Administração pela EAESP/FGV. E-mail: gilson.piqueras@gmail.com

Murilo Arakaki

Bacharel em Engenharia Eletrônica pela Faculdade de Engenharia Elétrica da Unicamp. Graduando do curso de Direito da FMU. Pós-graduando do curso de especialização em Direito Público Municipal da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

E-mail: murilo.arakaki@gmail.com

Simone Andréa Rodrigues

Bacharela em Direito pela Universidade Paulista. Pós-graduanda do curso de especialização em Direito Público Municipal da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Tecnóloga em Automação de Escritórios e Secretariado pela Fatec/SP.

E-mail: simoner29@gmail.com

Thalita Tiengo Hamanaka

Bacharela em Matemática Aplicada e Computacional pelo Instituto de Matemática e Estatística da USP. Graduanda em Ciências Contábeis pela Fipecafi. Pós-graduanda do curso de especialização em Direito Público Municipal da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). E-mail: thalita.hamanaka@gmail.com

Ulisses Marins Malinosky

Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Ouro Preto – Ufop. Pós-graduando do curso de especialização em Direito Público Municipal da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Mestrando em Educação pela Universidad Europea del Atlántico (Espanha). Possui MBA em Finanças pelo IBMEC. E-mail: malinosky@hotmail.com

Resumo: O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) consideram os preceitos do consequencialismo inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em 2018, a fim de aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público. Esta investigação se justifica para compreender o posicionamento do TCU frente aos objetivos propostos pela alteração legislativa e, a partir daí, eventualmente se propor medidas de reforço ou ajuste. Trata-se de pesquisa exploratória e quantitativa, que utiliza ferramentas da jurimetria, a estatística aplicada ao direito, em especial a mineração de texto para identificar indicadores de relevância semântica nos acórdãos proferidos pelo tribunal. Apesar da polarização acerca da nova LINDB entre seus apoiadores e seus críticos, inicialmente liderados pelo TCU, os resultados compilados e apresentados na forma de tabelas e gráficos facilitam a evidência da crescente adesão dessa corte de contas às novas disposições legais.

Palavras-chave: Consequencialismo. LINDB. Tribunal de Contas. Jurimetria. TCU.

Abstract: The aim of this paper is to examine to what extent the decisions of the Federal Court of Accounts (TCU) consider the precepts of consequentialism inserted in the Act to Brazilian Law Rules (LINDB), in 2018, in order to increase legal certainty and efficiency in the application of public law. The justification for this research study is to understand the position of the main external control agency in the country regarding the objectives proposed by the legislative change and, thenceforth, to eventually propose measures of reinforcement or adjustment. This is an exploratory and quantitative research, which uses tools from jurimetrics, statistics applied to law, in particular text mining to identify indicators of semantic relevance in the judgments rendered by the court. Despite de polarization about the New LINDB between supporters and critics, initially led by the TCU, the results compiled and presented in the form of tables and graphs facilitate the evidence of the growing adherence of this court of accounts to the new legal provisions.

Keywords: Consequentialism. LIND. Court of Accounts. Jurimetrics. TCU.

1 Introdução

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada em 2018 para adicionar novas balizas interpretativas, processuais e de controle (SUNDFELD; MARQUES NETO, 2013, p. 2) que pudessem promover a melhoria da segurança jurídica e da eficiência na aplicação do direito, em especial para inibir decisões, nas esferas administrativa, judicial e controladora, pautadas apenas em valores jurídicos abstratos, sem que fossem consideradas as suas consequências práticas. Nas ciências jurídicas, tais requisitos

impostos por lei em relação ao teor das decisões traduzem o chamado consequencialismo jurídico.

Na esfera controladora, importa ressaltar a importância de que as decisões tomadas pelos julgadores pátrios no âmbito do controle externo sejam fundadas em uma perspectiva de menor onerosidade ao erário, a partir da compreensão do mandato constitucional conferido aos tribunais de contas, sobretudo em face dos vultosos recursos geridos pelo poder público. Assim, discute-se a necessidade de adoção de um enfoque mais pragmático por parte dos órgãos de controle externo, a ponto de considerarem que a melhor solução a ser eventualmente aplicada, mesmo em casos de graves desvios, poderá não ser aquela que suspenda de imediato a execução de um contrato administrativo, visto que as circunstâncias do caso concreto podem indicar que a continuidade do contrato seja a opção que minimize, ao final, os prejuízos causados à entidade pública contratante e, por último, à população, o que melhor se alinha, ao final e em alguma medida, com o ideário consequencialista.

Apesar dessa expectativa em torno da nova LINDB, cuja gênese reside na percepção, segundo os autores de seu projeto de lei, de exaustão do atual modelo de normatização administrativa, o qual, de um lado, regularia o funcionamento e atuação do Estado e, de outro, viabilizaria um amplo controle de seu desempenho, mas que, de fato, produz efeitos contraditórios, aprofundando a precarização da segurança jurídica; representantes dos agentes políticos que atuam nos tribunais de contas, os quais postulam terem sido estes os principais destinatários da alteração legislativa em questão, ressentiram-se de não terem sido chamados às discussões com economistas, juristas, administradores públicos e formadores de opinião dos mais variados matizes, o que tornaria desarrazoada a conclusão de que a norma teria sido amplamente debatida e que os tribunais de contas seriam os responsáveis pela insegurança jurídica, ineficiência e paralisia da administração pública (BRASIL, 2018, pp. 7-12). Ao contrário disso, os defensores das mudanças arguíam que os principais destinatários de tal novação legislativa seriam os agentes públicos em seu sentido amplo, e não somente aqueles que militam nas cortes de contas e no controle.

Soma-se a essa discussão o fato de que a apreciação em decisão terminativa do projeto de lei do Senado (PLS) 349/2015 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e, no mesmo sentido, a aprovação terminativa do projeto de lei (PL) 7.448/2017 pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, deram-se sem debate público nos plenários, o que para os críticos das mudanças na lei pareceu macular a legitimidade arguida pelos defensores da nova LINDB, dada a importância da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro para o ordenamento jurídico nacional, ainda que o processo legislativo tenha sido rigorosamente observado nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e dos regimentos internos das casas legislativas.

Posto assim, percebem-se os ingredientes de potencial conflito entre apoiadores e

críticos da nova LINDB. Portanto, interessa entender o comportamento do TCU diante da lei posta e vigente, externado em suas manifestações colegiadas, ao decidir o mérito de casos concretos relativos à validade de atos, contratos, ajustes, normas e procedimentos.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é buscar revelar o posicionamento geral do TCU não em relação ao consequencialismo propriamente dito, mas sim em relação à adoção, em seus julgados, de uma semântica que permita inferir que essa corte de contas encampou, em maior ou menor grau, alguns termos jurídicos que serviriam de evidência de que o TCU faz remissão, em seus acórdãos, às novas disposições contidas nos artigos 20 e 21 da LINDB, os quais passaram a prever, à luz desse diploma legal, as balizas interpretativas que obrigam ao agente controlador considerar os efeitos práticos de suas decisões: isto frente a uma dada série histórica sob exame, a saber, a partir da análise censitária de seus acórdãos no período de 2015 a 2020. Portanto, este estudo, de natureza exploratória, procura reunir evidências estatisticamente significantes de que essa corte de contas pondera os efeitos concretos causados por suas decisões, em termos de criação, modificação ou extinção de direitos, deveres e proibições, antes de decidir e os expressa como um dos elementos da fundamentação de seus acórdãos ao lado de conceitos jurídicos indeterminados, para que estes nunca sejam sozinhos a razão de decidir.

Para essa empreitada, construiu-se um banco de dados textual com todos os 31.475 acórdãos preferidos pelo TCU durante o período de análise a fim de se aplicar técnicas de mineração de texto por meio do *software* estatístico livre R, em busca da relevância semântica de determinadas expressões inseridas no corpo de inteiro teor das decisões, para enfim lograr êxito, como se observa da análise dos resultados.

2 Referencial teórico

A fim de que se possa melhor compreender o ambiente histórico, jurídico e institucional em que se inseriu a proposta parlamentar que deu origem à lei nº 13.655/18 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, antes conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil, será traçado um breve panorama que se desenrola em um cenário de opiniões nada unânimes (ALMEIDA, 2018, p. 147) entre os, de um lado, apoiadores das mudanças: representados por muitos juristas e acadêmicos ideólogos do pragmatismo jurídico, muitos deles de renome no universo jurídico nacional; políticos; gestores públicos e representantes de grupos de interesse; os quais almejam que as multifacetadas relações estabelecidas com o Estado possam desenrolar-se sob uma atmosfera de elevada segurança jurídica (MARQUES NETO; MOREIRA, 2015, p. 9), especialmente em um contexto em que se franqueia espaço cada vez maior ao ingresso de capitais privados para o investimento em infraestruturas e prestação de serviços de interesse públicos. De outro, representantes dos órgãos potencialmente mais impactados pelas novas disposições legais, a saber: os

órgãos de fiscalização e controle administrativo, sobretudo representados pelos tribunais de contas; bem como órgãos ínsitos ao Poder Judiciário, quando no trato de matéria afeta ao direito público.

No Brasil, a partir da CF/88, que elencou expressamente diversos princípios incidentes sobre a administração pública (BARROSO, 2005, p. 37), verificou-se um adensamento, no plano jurídico, da importância reportada a essas normas de caráter diretivo, ao mesmo passo em que constata-se uma significativa ampliação dos mecanismos de controle da administração que, por sua vez, passa a assumir uma nova dimensão, não mais limitada somente ao controle de legalidade, mas também de eficiência aferida em termos de resultados alcançados com o emprego dos recursos públicos.

No plano das instituições, a Carta Constitucional de 88 dedicou seção própria para dispor expressamente sobre a natureza e abrangência do controle externo realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas; bem como para estatuir sobre o controle interno integrado a cada poder, ao qual atribuiu, diretamente, entre as suas finalidades precípuas, o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Nesse contexto, ganha relevo crescente o dever de transparência como quesito de qualidade da boa gestão pública e pressuposto viabilizador do controle, que avança para sindicat também, sob certos aspectos, a esfera de discricionariedade antes conferida de maneira mais ampla ao gestor público (CASTRO NETO *et al.*, 2019, pp. 195-197).

No plano fático, percebe-se, ainda, uma tendência de crescente complexidade das múltiplas relações que entrelaçam o Estado com a economia e com os diversos interesses que orbitam ao seu redor em um mundo globalizado, quer quando atua na condição de agente indutor do desenvolvimento econômico nacional, quer na qualidade de Estado administrador ou regulador, de que decorrem também arranjos cada vez mais intrincados na seara social, política e institucional, com relevantes e inevitáveis reflexos na órbita do direito, que se traduzem tanto na necessidade de produção de normas legais (em sentido amplo) capazes de estabilizar tais relações e albergar os interesses legítimos neles envolvidos, como também na adequada aplicação do direito delas imanente a cada caso concreto, em um mundo dinâmico.

Contudo, por outro lado, um exame atento do texto do projeto de lei que transitou no Senado, e que posteriormente deu corpo à *novel* lei nº 13.655/18, salienta de forma clara a percepção de seus idealizadores de que a consolidação da democracia e a crescente institucionalização do poder público trouxe, também, como efeitos colaterais indesejados, a proliferação de uma ampla legislação administrativa: tendente a regular o funcionamento e a atuação dos mais diversos órgãos do Estado, bem como a viabilizar os controles externo e interno incidentes sobre o seu desempenho; mas que, no entanto, no sentir desses estudiosos,

não logrou êxito em termos de promover o avanço da segurança jurídica (BRASIL, 2015a).

Para Hohmann e Coelho (2020, p. 307), “essa complexidade trouxe grandes desafios ao direito administrativo, verificando-se uma enorme proliferação legislativa no ramo, de forma assistemática e pautada essencialmente em princípios”, os quais supostamente logo teriam se tornado o principal crivo decisório adotado de maneira exacerbada pelos agentes judicantes, quer na instância administrativa, quer na judicial, por ocasião do julgamento de atos praticados por gestores públicos, conforme asseveram os pragmáticos.

Contudo, ao interpretar esse ambiente permeado de princípios, traço característico do constitucionalismo pós-moderno (BARROSO, 2005, p. 2), Vitorelli (2020, pp. 83-84), assenta de maneira equilibrada:

Desse modo, é inegável que: **1)** conceitos jurídicos indeterminados representam um desafio para o administrador público e para o jurista; **2)** quando esses conceitos estão plasmados na Constituição ou na lei, eles são dotados de normatividade e, por isso, vinculam a conduta da administração; **3)** operar em um sistema com esse perfil aumenta o risco da atividade pública e dificulta o trabalho dos agentes que atuam pautados pela norma jurídica; **4)** os conceitos indeterminados, por serem normativos, podem ser concretizados pela atuação jurisdicional; e **5)** a jurisdição poderá invalidar atos administrativos e impor sanções aos gestores que, de modo injustificável, se afastam dos ditames da ordem jurídica, sejam estes dotados de maior ou menor grau de abstração.

Ao mesmo tempo, a partir desse cenário, também ganham relevo cada vez maior os mecanismos de fomento econômico e as formas de atração de capital privado para a realização de investimentos em serviços e infraestrutura públicos necessários à consecução dos fins do Estado. Nessa linha, a percepção dos efeitos deletérios eventualmente decorrentes de decisões fundadas precipuamente sob “preceitos vagos” (SANTANA, 2018, p. 26), isto é, não traduzidos em termos concretos e mensuráveis no contexto dos fatos impugnados; aliada à cognição de que tanto as instituições do Estado como o ordenamento jurídico devem concorrer para um fim único, qual seja o de garantir a segurança jurídica das relações traçadas sob a égide do direito público: parece ter sido a principal mola propulsora do movimento que culminou na idealização da lei nº 13.655/18 (SUNDFELD, 2019, p. 34), que alterou substancialmente a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Em outras palavras, vale dizer que essa percepção de haver um relativo desalinhamento entre os fins almejados pelo Estado e os termos pelos quais ele se expressa quando, por ocasião do exame das relações jurídicas das quais ele figura como parte na busca da concretização de seus ideais reverberou nesse momento histórico, sobretudo se considerada a amplitude das dimensões econômica, social e política que gravitam em torno de tais relações, e que delas decorrem (BRASIL, 2015b, p. 5).

Ainda acerca desse contexto em que a novel lei, também chamada “Lei da Segurança para a Inovação Pública” (ALMEIDA, 2018, p. 147), foi inserida em nosso ordenamento jurídico, embora, a rigor, reconheça-se não se tratar de inovações inéditas em relação a todo o ordenamento (SUNDFELD, 2019, p. 35), posto que a mesma essência de tais preceitos pode ser verificada também, de maneira esparsa, em outras normas jurídicas de lavra mais ou menos recente, como na esfera do direito civil, Vitorelli (2020) salienta que a LINDB vigorava praticamente inalterada desde 1942, mas foi alterada significativamente em 2018, ocasião em que recebeu de uma única vez o acréscimo de 11 novos dispositivos:

[...] os quais agregaram todo um tema do qual até então o diploma sequer se ocupava: a segurança jurídica na edição dos atos administrativos. A LINDB, que sempre foi um diploma importante para o direito internacional privado, para o direito civil e para a hermenêutica jurídica, foi integrada também no universo do direito administrativo. (VITORELLI, 2020, p. 81)

Ante tal cenário, fala-se na construção de um “direito mais que administrativo” (SUNDFELD, 2019, p. 35), capaz de lidar, também, com a construção do interesse público para além do âmbito da administração (BARBOSA, 2020, p. 21). Passa-se a cogitar a ampliação do conceito de controle de legalidade para o de controle de juridicidade, consistente este último na verificação do ato em consonância com o ordenamento jurídico, sobretudo com a Constituição Federal (ALMEIDA, 2018; ARAGÃO, 2015; BRANDIS, 2018; HOHMANN; COELHO, 2020; VITORELLI, 2020), em detrimento da clássica aferição quanto à obediência à legalidade estrita e formal, com vistas à busca da máxima efetividade normativa aplicável à realidade fática contemporânea (CONRADO; MENEGUIN, 2019, p. 62).

No que tange às discussões acerca do teor jurídico das disposições carreadas pela lei nº 13.655/18, bem como de seus inevitáveis reflexos sobre o direito público brasileiro registra-se que, nos planos acadêmico e doutrinário foram suscitados abalizados argumentos: formulados tanto pelos defensores dos novos preceitos jurídicos que foram infundidos na LINDB, como também por respeitadas juristas que se ocuparam de contrapô-los, dentre os quais, Diniz (2018, pp. 315-316). Tal dialética, quando considerada pela qualidade técnica dos ideólogos que se apresentaram para o debate em cada um dos polos da discussão, em conjunto com a pertinência de seus argumentos, confere noção de quão elevado foi o ambiente técnico em que se forjou a referida lei.

Malgrado isso, o componente político ínsito à problemática que serviu de motivação ao legislador parece ter sido fator preponderante nesse cenário para que a aprovação e promulgação do referido diploma normativo se desse tal como ocorreu, visto terem sido pouquíssimos os vetos apostos pelo chefe do Poder Executivo. Consequente, uma vez consubstanciada a novação legislativa resultante de todo esse longo processo: em aceno ao ideal

republicano e em homenagem ao princípio constitucional da legalidade, mesmo as instituições que antes se mostravam em alguma medida reticentes às mudanças parecem ter visto a necessidade de encampá-las imediatamente em todas as suas dimensões.

3 Métodos e técnicas

Este é um estudo exploratório, de abordagem quantitativa e utiliza a jurimetria, estatística aplicada ao direito. Um exemplo da aplicação da jurimetria aos tribunais de contas pode ser visto em Garcia *et al.* (2021). Foi utilizada a linguagem Java para obtenção dos dados e criação da base de dados a ser analisada e a ciência de dados, através do software estatístico livre R, versão 4.0.3. Para a execução deste trabalho, foram utilizados todos os acórdãos exarados pelo TCU durante o período de 2015 a 2020. Os dados utilizados foram extraídos diretamente do sítio eletrônico do TCU de pesquisa integrada através de requisições http à api, disponível no endereço <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/documento>, passando os parâmetros:

- I. termo: *
- II. filtro: COPIATIPO: “ACÓRDÃO”, ANOACORDAO: “ano”
- III. ordenação: DTRELEVANCIA, NUMACORDAOINT
- IV. quantidade: 1
- V. início: índice do acórdão

Manipulando os valores de ano e índice do acórdão de forma iterativa, foi possível extrair todos os dados dos acórdãos. Posteriormente, foi criada uma base de dados no PostgreSQL com todos os acórdãos contidos no período.

A base de dados criada é constituída por uma tabela em que cada registro ou linha representa um acórdão e cada atributo ou coluna, uma seção. Dessa forma, a base de dados final é composta por 20 variáveis, a saber: número do acórdão, chave, colegiado, relator, processo, tipo de processo, data da sessão, número da ata, interessado, responsável, recorrente, entidade, representante do Ministério Público, unidade técnica, representante legal, assunto, sumário, acórdão, quórum, relatório, situação e fragmentos do inteiro teor.

O *tf-idf* consiste numa métrica utilizada em mineração de texto que expressa a importância de um termo dentro de uma coleção de documentos, denominada corpus, e é composto por duas medidas, a frequência do termo ou *term frequency* (*tf*) e a frequência inversa do documento ou *inverse document frequency* (*idf*) (SILGE; ROBINSON, 2017).

A *tf* é dada pela quantidade de vezes que um termo se repete em um documento, dividida pelo total de termos do documento. Essa normalização é feita de forma a considerar diferentes tamanhos de documento. Assim, dado um termo *t*, a *tf(t)* é expressa como:

$$tf(t) = \frac{\text{Quantidade de ocorrências do termo } t \text{ no documento}}{\text{Quantidade de termos no documento}}$$

Como muitas vezes palavras comuns em diferentes documentos da coleção ou corpus são pouco relevantes para análises, a *idf* atribui pesos aos termos: pesos menores para termos comumente utilizados e pesos maiores para termos menos utilizados, valorizando termos raros e mensurando a importância do termo no corpus.

$$idf(t) = \ln \left(\frac{\text{Quantidade total de documentos}}{\text{Quantidade de documentos que contêm o termo } t} \right)$$

O produto dessas duas medidas resulta no *tf-idf*. Termos que aparecem em muitos documentos têm *idf* pequena e, conseqüentemente, *tf-idf* pequeno e termos que aparecem com frequência menor nos documentos e que podem ser considerados relevantes para distinguir o conteúdo de um determinado documento dos outros, terão maior *tf-idf*.

$$tf - idf(t) = tf(t) * idf(t)$$

Com esta técnica, é possível obter uma medida de relevância para cada termo de determinado documento em relação aos documentos contidos no corpus.

A implementação do *tf-idf* foi feita no R, utilizando o pacote *tidytext* e o campo relatório dos acórdãos. Foram excluídas as *stop-words*, palavras comuns que não possuem semântica significativa, por meio do pacote *stopwords* e foram selecionados termos de interesse expressos nos artigos 20 e 21 da LINDB que indicam sua utilização e aplicação do consequencialismo nas decisões do TCU, sendo eles: “valores jurídicos abstratos”, “conseqüências práticas”, “conseqüências jurídicas”, “conseqüências jurídicas e administrativas” e “lindb”.

4 Análise dos resultados

No período de análise, compreendido de 2015 a 2020, foram identificados 31.475 acórdãos proferidos pelo TCU, dentre os quais 985 decisões apresentam ao menos um dos termos de interesse com semântica textual relevante ao consequencialismo, indicada pelo cálculo do *tf-idf*. A tabela 1 apresenta os valores do *tf-idf* para cada termo de interesse ao longo do período de análise, observa-se que o termo “lindb” se destaca com o maior valor acumulado do *tf-idf*, representando 51,7% da soma total, imediatamente seguido pelo termo “conseqüências jurídicas”. Juntos, esses dois termos representam 87,4% da relevância semântica dos termos de interesse à investigação.

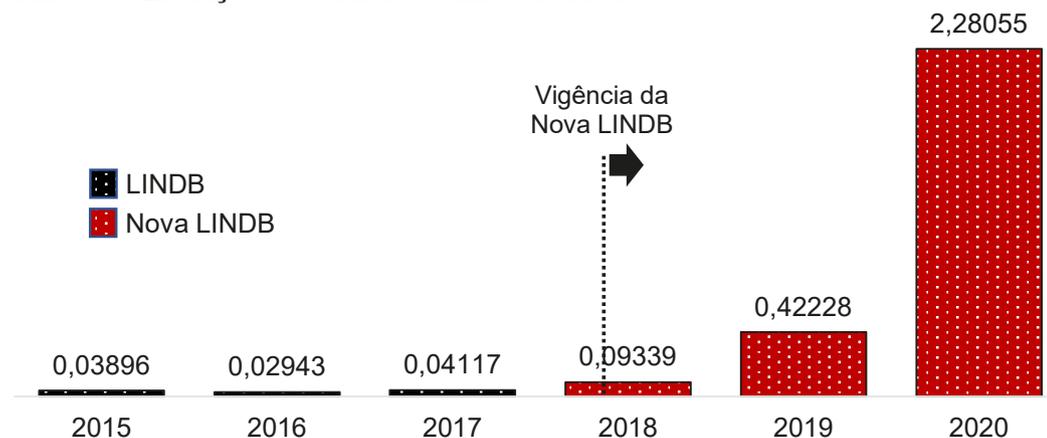
Tabela 1 – Valor acumulado do tf-idf no período de análise

Termos de Interesse	2015-2020	Percentual
“lindb”	1,50281	51,7%
“consequências jurídicas”	1,03569	35,6%
“consequências práticas”	0,21337	7,3%
“valores jurídicos abstratos”	0,11570	4,0%
“consequências jurídicas e administrativas”	0,03821	1,3%
Valor total do tf-idf	2,90578	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores

O gráfico 1 apresenta o comportamento do valor do tf-idf ao longo do tempo para todos os termos de interesse conjuntamente. A lei nº 13.655, que alterou a LINDB, entrou em vigor na data de 25 de abril de 2018, indicada no gráfico pela linha vertical tracejada. Percebe-se que, a partir de então, a presença dos preceitos relativos ao consequencialismo tem evoluído significativamente: o crescimento do tf-idf de 2020 em relação ao ano anterior foi acima de 400%.

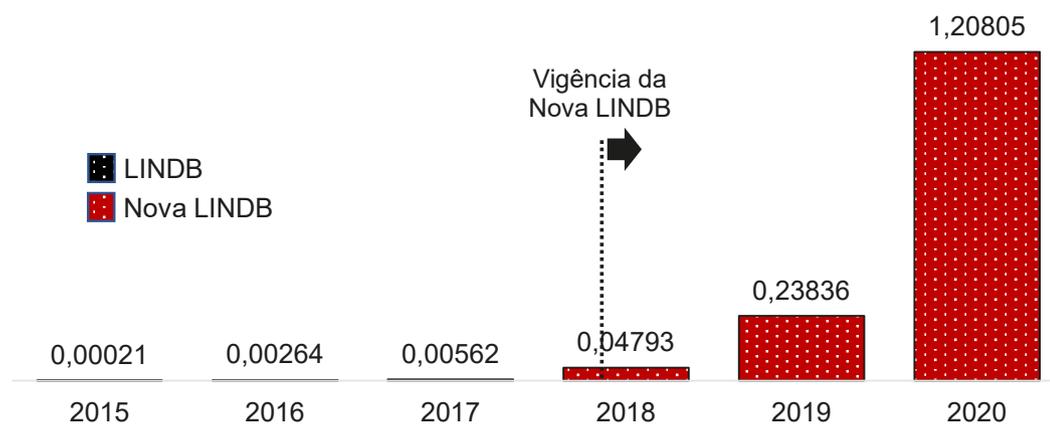
Gráfico 1 – Evolução do tf-idf dos termos de interesse



Fonte: Elaborado pelos autores

Apesar de a LINDB estar em vigor há muito tempo, com a publicação do decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, ao que tudo indica, apenas após a vigência da nova LINDB é que o termo “lindb” passou a ter presença semântica relevante nos acórdãos do TCU, conforme se observa no gráfico 2.

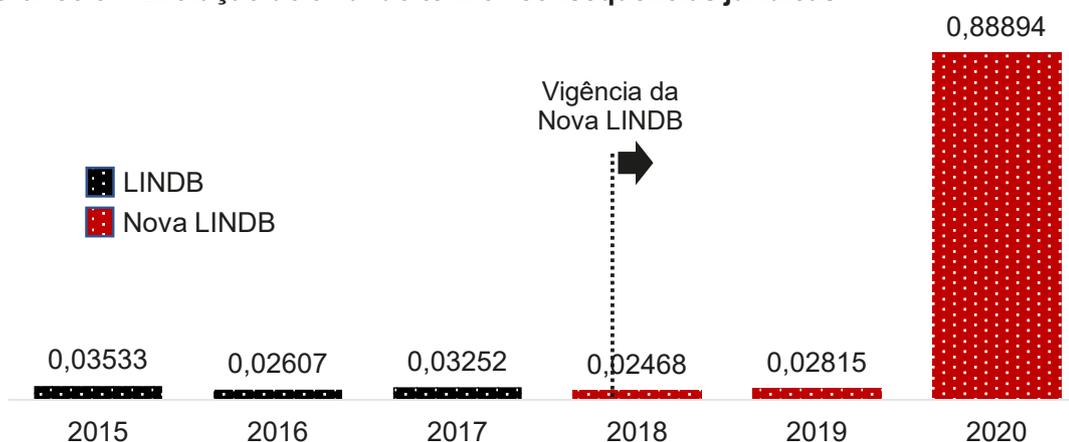
Gráfico 2 – Evolução do tf-idf do termo “lindb”



Fonte: Elaborado pelos autores

O gráfico 3 apresenta a evolução temporal do tf-idf para o termo “consequências jurídicas”. Diferentemente dos gráficos anteriores, a relevância desse termo se tornou pronunciada apenas a partir de 2020, sendo que até 2019 se manteve aproximadamente constante.

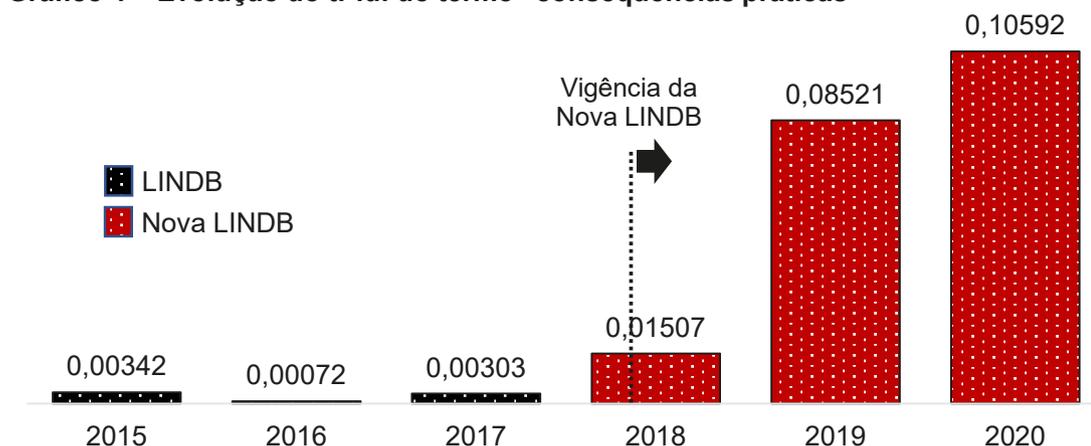
Gráfico 3 – Evolução do tf-idf do termo “consequências jurídicas”



Fonte: Elaborado pelos autores

O gráfico 4 apresenta a evolução temporal do tf-idf para o termo “consequências práticas”. Muito embora esse termo tenha sido expressamente incluído na LINDB com sua alteração promovida em 2018, percebe-se a sua presença semântica nos acórdãos do TCU anteriormente a esse evento.

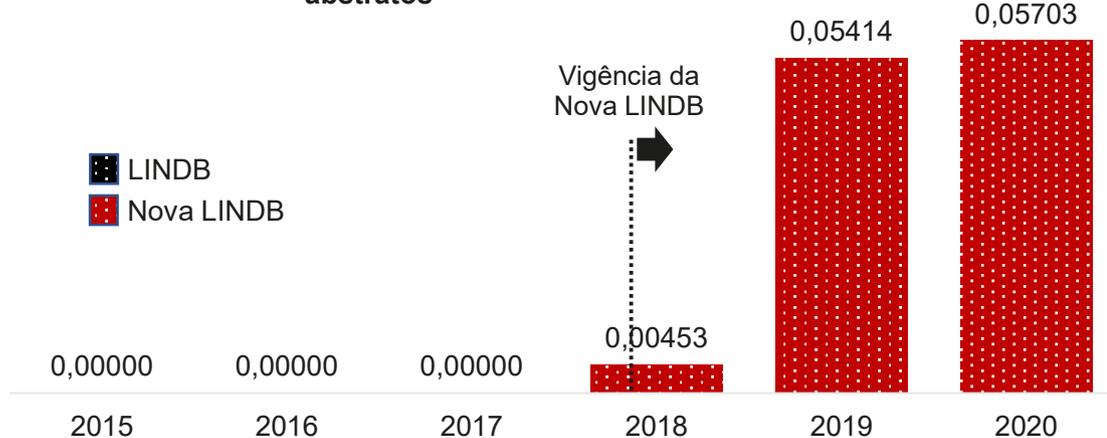
Gráfico 4 – Evolução do tf-idf do termo “consequências práticas”



Fonte: Elaborado pelos autores

Até 2018 não havia nenhuma ocorrência do termo “valores jurídicos abstratos” nos acórdãos do TCU, que foi introduzido na legislação com a nova LINDB, assim como os termos mencionados anteriormente. O gráfico 5 demonstra que esse termo começou a ser empregado com relevância semântica em 2018, tendo crescido significativamente em 2019 e 2020.

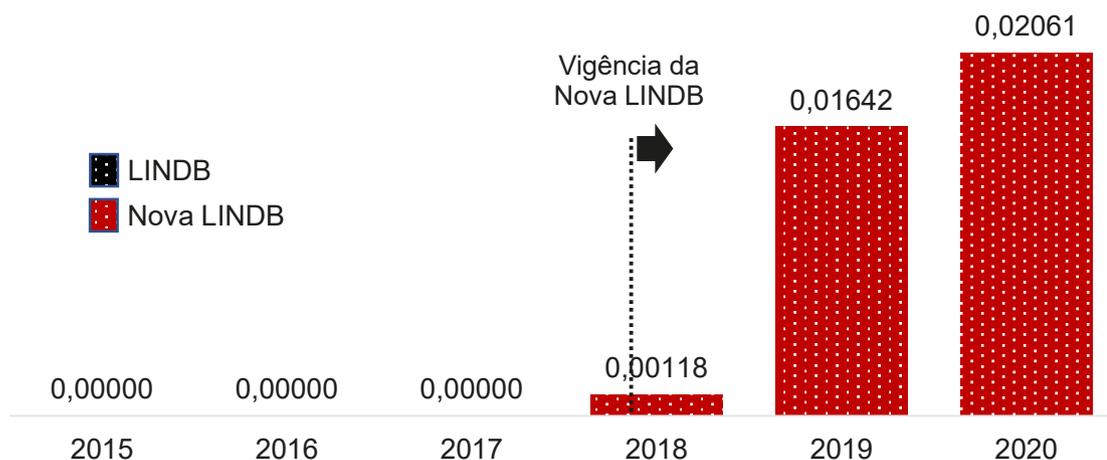
Gráfico 5 – Evolução do tf-idf do termo “valores jurídicos abstratos”



Fonte: Elaborado pelos autores

O termo “consequências jurídicas e administrativas” também foi introduzido com a alteração de 2018 da LINDB. Embora o termo “consequências jurídicas” já estivesse presente nos acórdãos do TCU antes dessa alteração, a combinação com a expressão “e administrativas” começou a indicar relevância apenas em 2018, com tendência de crescimento nos anos seguintes, conforme apresentado no gráfico 6.

Gráfico 6 – Evolução do tf-idf do termo “consequências jurídicas e administrativas”



Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme se depreende da análise temporal do cálculo do tf-idf, dois comportamentos podem ser observados para todos os termos introduzidos na LINDB com a alteração de 2018: (i) antes da alteração, a relevância semântica dos termos nos acórdãos do TCU era nula ou irrelevante, e (ii) após a alteração, esses termos passaram a apresentar relevância nas decisões do tribunal de forma relativamente significativa e crescente.

A produção média anual do TCU é de 5.246 acórdãos, proferidos pelo plenário, 1ª Câmara e 2ª Câmara, totalizando 31.475 decisões no período de 2015 a 2020. Desse montante, foram identificados 985 acórdãos em que o consequencialismo esteve presente, por meio do cálculo do tf-idf, o que representa 3,13% do total. A tabela 2 mostra a quantidade de acórdãos publicados a cada ano.

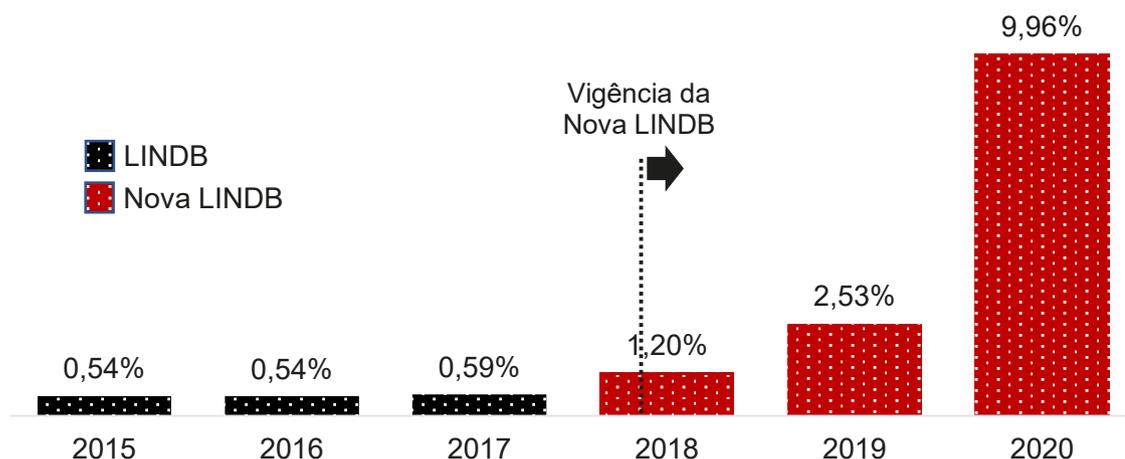
Tabela 2 – Quantidade anual de acórdão

Consequencialismo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Não	4.596	5.346	4.757	4.701	4.502	6.588	30.490
Sim	25	29	28	57	117	729	985
Total	4.621	5.375	4.785	4.758	4.619	7.317	31.475

Fonte: Elaborada pelos autores

Apesar de o percentual médio de 3,13% não representar aparentemente uma participação relevante de acórdãos marcados pelo consequencialismo, a análise anual dessa parcela demonstra um crescimento consistente, atingindo 9,96% em 2020, como se observa no gráfico 7.

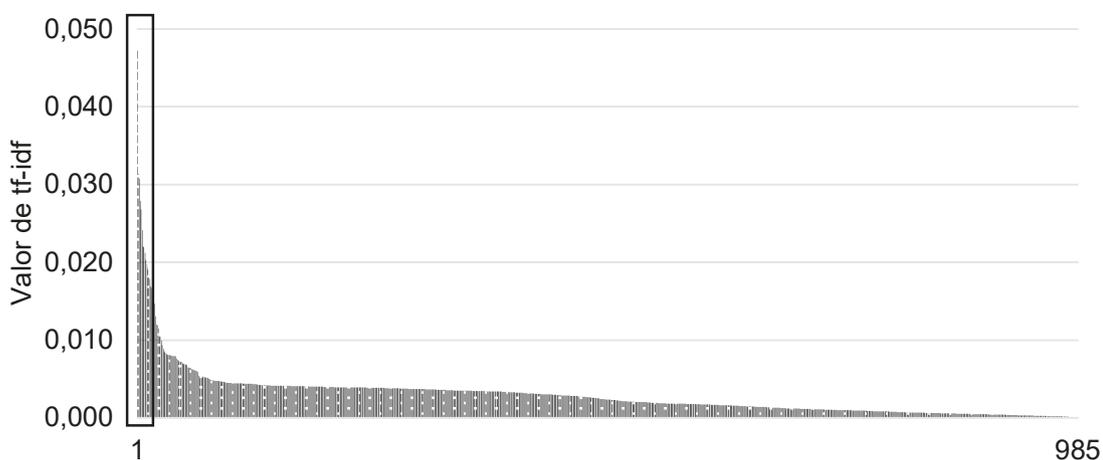
Gráfico 7 – Percentual de acórdãos com consequencialismo



Fonte: Elaborado pelos autores

Para cada um dos 985 acórdãos, em que se constatou a presença do consequencialismo, foi possível calcular o valor do tf-idf e analisar como esse parâmetro se distribui no conjunto de decisões. Se ordenados por valores decrescentes de tf-idf, observa-se que alguns poucos acórdãos têm elevado valor de tf-idf, quando comparado com os demais, mas a partir daí o valor de tf-idf dos acórdãos restantes acentuadamente decai assintoticamente tendendo a zero, conforme observado na forma da curva do gráfico 8.

Gráfico 8 – Acórdãos ordenados por valor de tf-idf

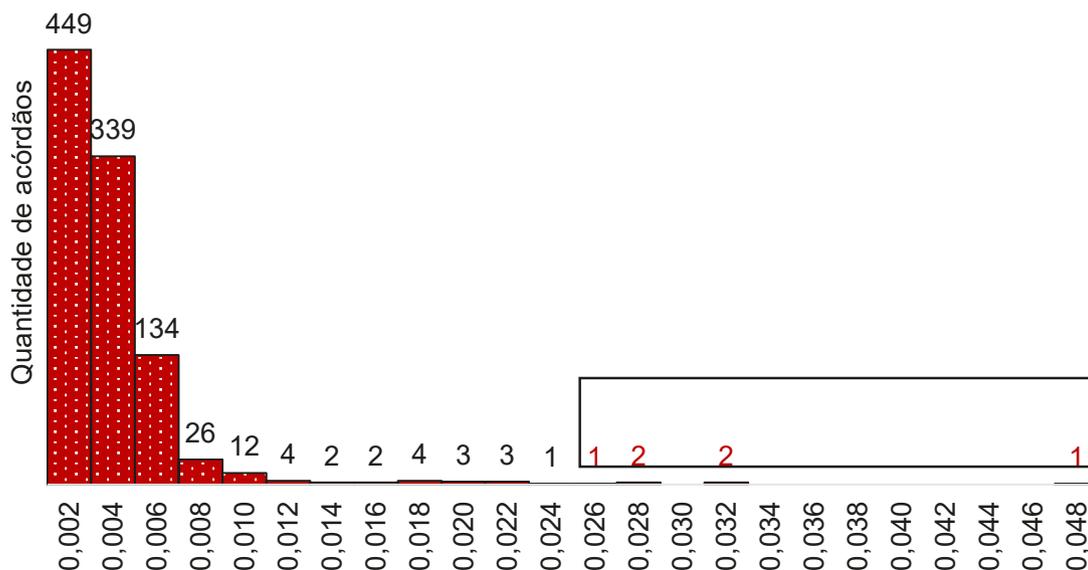


Fonte: Elaborado pelos autores

Por outro lado, procurou-se analisar também de que modo o conjunto de acórdãos estão distribuídos ao longo dos valores de tf-idf: o gráfico 9 representa a densidade de acórdãos por intervalos fixos de tf-idf. Assim, o primeiro intervalo, cujo limite inferior é $tf-idf = 0,000$ e cujo limite superior é $tf-idf = 0,002$, podendo ser indicado pela notação $[0,000; 0,002]$ Ou $0,000 \leq tf-idf < 0,002$, concentra 449 acórdãos; enquanto o último intervalo

$[0,046; 0,048]$ contém apenas um acórdão. Portanto, é possível verificar que há seis acórdãos que se localizam na metade superior de valores de *tf-idf* e os demais acórdãos, que representam 99,4% do total, na metade inferior.

Gráfico 9 – Densidade de acórdãos



Fonte: Elaborado pelos autores

O TCU é um órgão colegiado, composto por nove ministros, cujas decisões são proferidas pelo plenário ou por uma de suas duas câmaras. Além disso, compõem a corte de contas quatro ministros-substitutos, os quais terão, quando em substituição a ministros, direitos e prerrogativas assegurados nos termos do regimento interno. Assim, os acórdãos do TCU podem ser relatados por um dos treze ministros em exercício na corte que, no período de 2015 a 2020, agrupados por relatoria e ordenados pelo valor de *tf-idf*, constituem os dados apresentados na tabela 3.

Tabela 3 - Somatória de acórdãos e *tf-idf* por relatoria

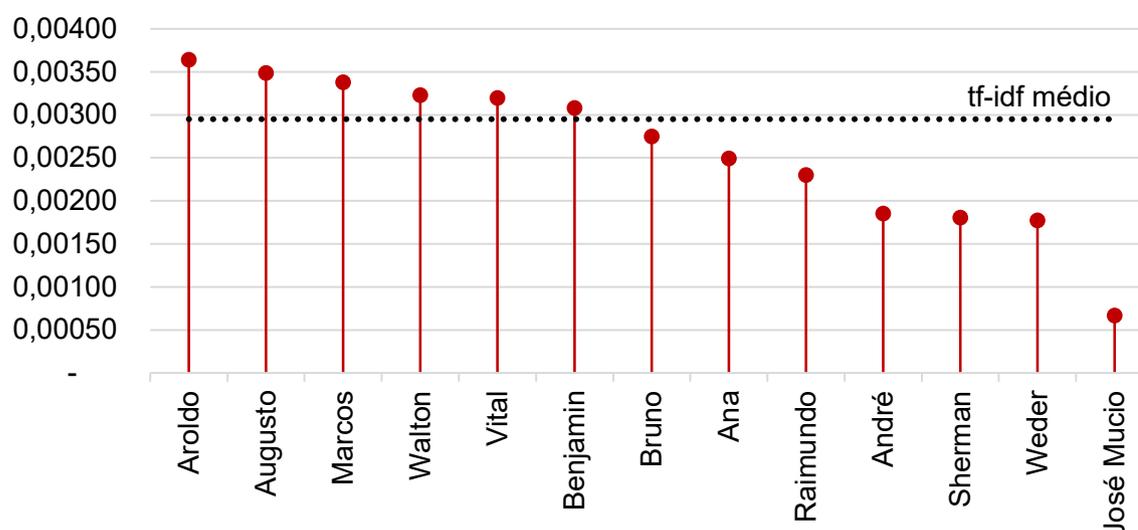
Ministro Relator	<i>tf-idf</i>	Acórdãos	Média
Benjamin Zymler	0,45275	147	0,00308
Vital do Rêgo	0,42830	134	0,00320
Aroldo Cedraz	0,39318	108	0,00364
Augusto Nardes	0,35912	103	0,00349
Bruno Dantas	0,34087	124	0,00275
Walton Rodrigues	0,31645	98	0,00323
Ana Arraes	0,29671	119	0,00249
Raimundo Carreiro	0,14954	65	0,00230
Marcos Bemquerer	0,05068	15	0,00338
André de Carvalho	0,04446	24	0,00185

Ministro Relator	tf-idf	Acórdãos	Média
Augusto Sherman	0,04333	24	0,00181
Weder de Oliveira	0,02305	13	0,00177
José Mucio Monteiro	0,00734	11	0,00067
Total	2,90578	985	0,00295

Fonte: Elaborada pelos autores

Interessa observar que o ministro Benjamin Zymler conta com o maior valor de tf-idf indicativo da presença do consequencialismo nas decisões da corte de sua relatoria. Por outro lado, o ministro Benjamin foi também aquele que relatou a maior quantidade de acórdãos no período.

Gráfico 10 – tf-idf médio por relatoria



Fonte: Elaborado pelos autores

Assim sendo, ao calcular o valor médio de tf-idf por acórdão e reordenar o posicionamento dos ministros segundo esse parâmetro, observa-se que o ministro Aroldo Cedraz ocuparia a primeira posição e o ministro Benjamin estaria na sexta colocação, conforme indica o gráfico 10. Além disso, nota-se que seis ministros estão acima da média geral, enquanto sete estão abaixo dela.

A tabela 4 apresenta a distribuição do valor total do tf-idf de acordo com a atuação do Ministério Público de Contas (MPC) junto ao TCU. Observa-se que quando o MPC exerce sua missão de guarda da lei e fiscalização de sua execução, o tf-idf tende a ser mais relevante, concentrando 77,8% do total para o período de análise.

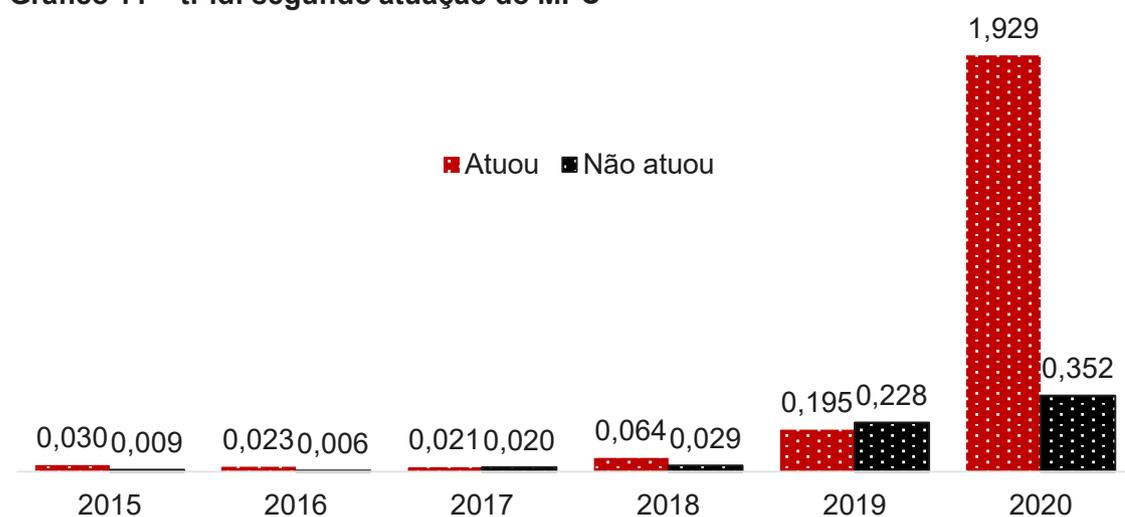
Tabela 4 – tf-idf segundo atuação do MPC

Atuação do MPC	2015-2020	Percentual
Não	0,64384	22,2%
Sim	2,26194	77,8%
Total tf-idf	2,90578	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores

Além disso, a atuação do Ministério Público de Contas coincide com o crescimento, ao longo do tempo, do tf-idf como indicativo da consideração do consequencialismo nas decisões do Tribunal, como se observa no gráfico 11.

Gráfico 11 – tf-idf segundo atuação do MPC



Fonte: Elaborado pelos autores

A tabela 5 apresenta a distribuição do tf-idf para cada ministro relator em função da atuação do MPC. A maioria dos ministros tende a apresentar maior valor de tf-idf quando o MPC atua nos processos de conta, entretanto, no caso de três ministros, o comportamento foi inverso: Marcos Bemquerer Costa, André de Carvalho e Augusto Sherman.

Tabela 5 – Distribuição do tf-idf por relatoria e atuação do MPC

Ministro Relator	Não	Sim	Total	Não %	Sim %
Benjamin Zymler	0,06487	0,38788	0,45275	14,3%	85,7%
Vital do Rêgo	0,11713	0,31117	0,42830	27,3%	72,7%
Aroldo Cedraz	0,04783	0,34535	0,39318	12,2%	87,8%
Augusto Nardes	0,09603	0,26309	0,35912	26,7%	73,3%
Bruno Dantas	0,06534	0,27553	0,34087	19,2%	80,8%
Walton Rodrigues	0,03681	0,27964	0,31645	11,6%	88,4%

Ministro Relator	Não	Sim	Total	Não %	Sim %
Ana Arraes	0,08178	0,21493	0,29671	27,6%	72,4%
Raimundo Carreiro	0,02408	0,12546	0,14954	16,1%	83,9%
Marcos Bemquerer	0,03145	0,01923	0,05068	62,1%	37,9%
André de Carvalho	0,02980	0,01466	0,04446	67,0%	33,0%
Augusto Sherman	0,03571	0,00762	0,04333	82,4%	17,6%
Weder de Oliveira	0,01004	0,01301	0,02305	43,6%	56,4%
José Mucio Monteiro	0,00297	0,00437	0,00734	40,5%	59,5%
Total	0,64384	2,26194	2,90578	22,2%	77,8%

Fonte: Elaborada pelos autores

São membros do Ministério Público junto ao TCU o procurador-geral, os subprocuradores-gerais e os procuradores. Nesse sentido, a tabela 6 indica a atuação ou não desses membros do MPC nos processos de contas e o valor do tf-idf totalizado para o período de análise. Observa-se que o procurador Júlio Marcelo apresenta o maior tf-idf indicativo do consequencialismo, enquanto o subprocurador-geral Paulo Bugarin o menor parâmetro.

Tabela 6 – tf-idf por procurador

Procurador	Não	Sim	Total
Júlio Marcelo		0,48575	0,48575
Sérgio Caribé		0,48290	0,48290
Cristina Machado		0,42022	0,42022
Rodrigo Medeiros		0,38317	0,38317
Marinus Marsico		0,35645	0,35645
Lucas Furtado		0,08067	0,08067
Paulo Bugarin		0,05278	0,05278
Não atuou	0,64384		0,64384
Total	0,64384	2,26194	2,90578

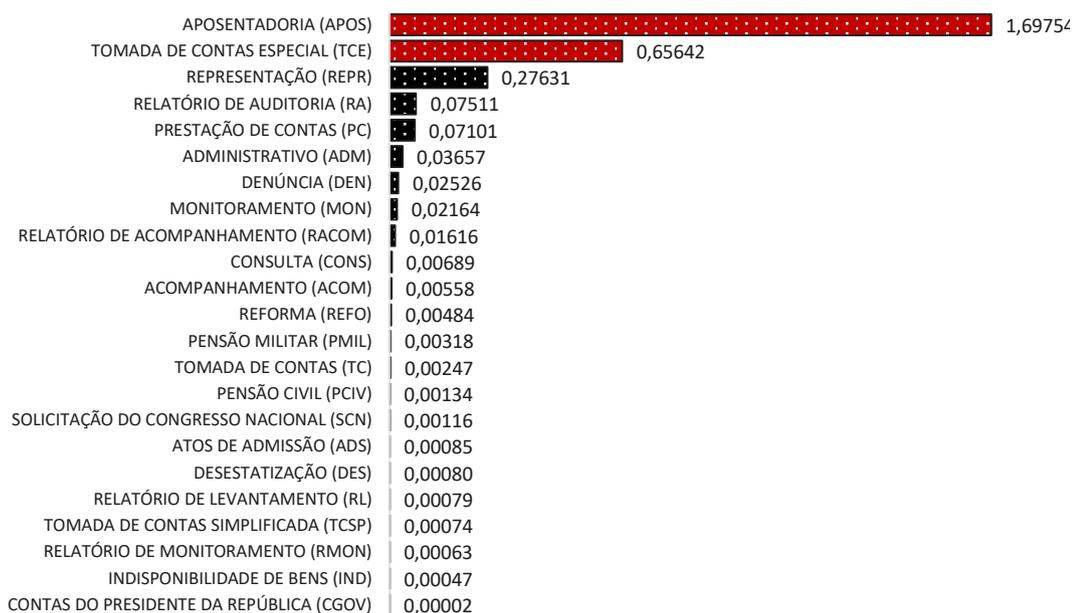
Fonte: Elaborada pelos autores

O processo de contas compreende o conjunto de atividades de controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pela jurisdição do tribunal, de acordo com a Lei Orgânica do TCU. Atualmente, a corte de contas dispõe de 23 tipos de processos de contas e o gráfico 12 apresenta a sua ordenação pelo valor decrescente do tf-idf acumulado no período de análise.

Observa-se que os processos de aposentadoria (Apos) e de tomada de contas especial (TCE) concentram 80% na curva de Pareto. Embora esse comportamento, em certa medida, fosse esperado, vez que esses processos são os mais numerosos dentre os tipos

conduzidos pela corte de contas, o TCE acumula mais processos, 13.914 no período de análise, mas apresenta menor valor de *tf-idf* (0,65642) quando comparado com o Apos, 6.126 processos e 1,69754 de *tf-idf*.

Gráfico 12 – *tf-idf* por tipo de processo



Fonte: Elaborado pelos autores

As ações de controle externo são conduzidas pelas unidades técnicas do TCU. Trata-se das secretarias de controle externo que integram as secretarias do tribunal. Além da fiscalização, essas unidades técnicas são encarregadas de assessorar os relatores em matéria inerente ao controle externo e oferecer subsídios técnicos para julgamento de contas e apreciação dos demais processos relativos aos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do tribunal.

Nesse sentido, a tabela 7 apresenta a distribuição do *tf-idf* entre as unidades do TCU, ao longo do período de análise. A Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex) concentra os maiores valores, enquanto a Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) e a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) registraram algum nível de *td-idf* em acórdãos proferidos antes da nova LINDB, mas recentemente não mais.

Tabela 7 – *tf-idf* por unidade

Unidade	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Adgecex	0,02655	0,02331	0,02221	0,06844	0,17922	1,85679	2,17652
Não atuou	0,00394	0,00068	0,01599	0,01089	0,13560	0,15169	0,31879
Cosocial	0,00182	0,00037	0,00118	0,00647	0,03484	0,13651	0,18119
Coinfra	0,00130	0,00469	0,00034	0,00666	0,04311	0,10803	0,16413
Coeconomia		0,00002	0,00145	0,00093	0,02951	0,02753	0,05944

Unidade	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Segepres	0,00535						0,00535
Segecex		0,00036					0,00036
Total	0,03896	0,02943	0,04117	0,09339	0,42228	2,28055	2,90578

Fonte: Elaborada pelos autores

5 Considerações finais

A apresentação e a análise dos resultados obtidos da investigação permitem confirmar a hipótese de que, a partir da vigência a nova LINDB, o TCU vem demonstrando maior adesão aos preceitos do consequencialismo em suas decisões. Em que pese seu posicionamento crítico inicial, em 2018, com relação às modificações normativas promovidas na esfera controladora, mais quanto à forma em relação ao conteúdo, nos anos seguintes, ao que tudo indica, o tribunal tem consistentemente aumentado a ancoragem de seus acórdãos em fundamentos concretos que consideram os efeitos práticos de suas decisões e a realidade fática de seus jurisdicionados. Em princípio, não seria uma conclusão surpreendente, pois a corte de contas, no exercício de sua missão fiscalizatória da adequada aplicação dos recursos públicos, não deixaria de observar a norma posta e vigente.

Assim sendo, os objetivos propostos por este trabalho exploratório foram atingidos, especialmente quanto à identificação de um indicador quantitativo que pudesse mensurar o posicionamento do TCU frente à nova LINDB, a partir da análise censitária de toda a população de dados, e não da análise qualitativa de apenas alguns acórdãos previamente selecionados em bases não estatísticas. Neste ponto, vale registrar que os termos de interesse utilizados para a avaliação semântica na construção daquele indicador foram selecionados segundo um critério objetivo e não arbitrário, qual seja expressões literais presentes nos artigos da lei que alterou a LINDB, entretanto, deve-se reconhecer que outros critérios poderiam ser selecionados e, eventualmente, confrontados entre si a partir dos resultados que pudessem ser obtidos, a fim de refinar a investigação semântica. Essas possibilidades reforçam o potencial de aplicação da mineração de texto na jurimetria.

Com relação aos achados da pesquisa, é interessante observar os diferentes posicionamentos dos ministros do tribunal, quando na condição de relatores, diante das orientações da nova LINDB, bem como suas variações frente à atuação ou não de procuradores do MPC. Também se observou que os processos de aposentadoria são os mais representativos, em termos de aplicação do consequencialismo, imediatamente seguidos pelos processos de tomada de contas especial; possivelmente porque esses processos de contas também são os mais numerosos, ainda que em ordem invertida, mas também em razão da natureza desses processos, provavelmente mais suscetíveis à incidência da nova LINDB. Além disso, poderia como tal ser objeto de investigações futuras a avaliação qualitativa dos seis acórdãos com elevado valor de *tf-idf* para buscar confirmar a eventual existência de algum padrão

comum a eles ou compreender as razões desse destaque quantitativo.

Por fim, cumpre ressaltar que a mineração de texto se mostrou como importante ferramenta a serviço da estatística aplicada ao direito. As análises foram úteis não apenas para sintetizar dados capazes de confirmar hipóteses inicialmente formuladas, mas também para oportunizar novos caminhos de investigação como, por exemplo, a identificação de posicionamento dos ministros do TCU em função da natureza da matéria em julgamento, ou de sua formação acadêmica e trajetória profissional. Por outro lado, contudo, limita-se a uma abordagem quantitativa, não prescindindo, por uma vista, de avaliações qualitativas complementares, mas, por outra, indicando proposições de direção para essas averiguações adicionais.

Referências

ALMEIDA, Péricles Ferreira de. Considerações sobre a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.665/2018). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, pp. 147-174, out./dez. 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Artigo 21. *In*: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015. pp. 20-22.

BARBOSA, Bernardo Souza. **O consequencialismo e a mitigação das perdas no controle de contratos administrativos pelo Tribunal de Contas da União**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29450>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, pp. 1-42, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 29 nov. 2020.

BRANDIS, Juliano Oliveira. A Lei nº 13.655/2018, o pragmatismo jurídico e a atuação dos tribunais de contas. **RSDA**, n. 156, dez. 2018. Parte Geral. Doutrina.

BRASIL. Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União. **Parecer**, de 20 de abril de 2018. PROCESSO TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5. Interessado: Tribunal de Contas da União. Parecer do Projeto de Lei nº 7.448/2017, em face do parecer-resposta elaborado pelos autores do projeto em relação à análise preliminar que esta consultoria havia realizado. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015**. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília, DF: Senado

Federal, 2015a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 29 nov. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Coordenação: Flávio Henrique Unes Pereira. Apresentação: Antonio Augusto Junho Anastasia. Brasília, DF: Senado Federal, 2015b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema com repercussão geral 445**. Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a administração anular ato de concessão de aposentadoria. Relator: min. Gilmar Mendes, 19 fev. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4043019&numeroProcesso=636553&classeProcesso=RE&numeroTema=445#>. Acesso em: 11 set. 2021.

CASTRO NETO, Joaquim Alves de; GUIMARÃES, Leandro Bottazo; SOUZA, Marco Aurélio Batis de; PEREIRA NETO, Rubens Custódio. Projetos como uma estratégia para o desenvolvimento sustentável da função de auditoria operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Tribunal-de-Contas-do-S%C3%A9culo-XXI.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

CONRADO, Márcio Macedo; MENEGUIN, Fernando B. Impactos da lei nº 13.655/2018 nos órgãos de controle e seus reflexos na administração pública. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, pp. 59-79, out./dez. 2019.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. **Revista Argumentum** – RA, Marília/SP, v. 19, n. 2, pp. 305-318, mai./ago. 2018. eISSN 2359-6889.

GARCIA, G. P.; LIMA, C. B. C.; MOTA, E. G. da; PAULA, K. D. S. de; SOUZA, W. de. A Jurimetria e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo: uma análise dos acompanhamentos de licitações e contratos. **Simetria**, v. 1, n. 7, pp. 63-82, 2021. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/12>. Acesso em: 1 mar. 2022.

HOHMANN, Ana Carolina; COELHO, Fernanda. As alterações da LINDB e as novas perspectivas do controle da administração pública. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, n. 14, pp. 305-340, jul./set. 2020.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann. Uma lei para o Estado de Direito contemporâneo. In: BRASIL. Senado Federal. **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília, 2015. pp. 9-12.

SANTANA, Jair. Administração pública e interpretação de normas de direito público: a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 – *blockers* e *makers* (parte 1 – art. 20). **Fórum Administrativo** – FA, Belo Horizonte, ano 18, n. 208, pp. 24-29, jun. 2018.

SILGE, Julia; ROBINSON, David. **Text mining with R**: A tidy approach. Estados Unidos: O'Reilly Media, 2017, não paginado. Disponível em: <https://www.tidytextmining.com/index.html>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua renovação. *In: FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anota-da: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2019. pp. 33-39.*

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica das decisões públicas e de seu controle. *In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Contratações públicas e seu controle. São Paulo: SBDP: Malheiros, 2013. 1 arquivo pdf.*

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, pp. 79-112, mai./ago. 2020 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82006>. Acesso em: 28 nov. 2020.

O (des)cumprimento da IN nº 01/2017 do TCM/CE para a criação de controladorias municipais: um olhar a partir do diagnóstico da rede estadual de controle interno da gestão pública

The (Non) Compliance with IN #01/2017 of the TCM/CE for the Creation of Municipal Controllership: A Look from the Diagnosis of the State Network of Internal Control of Public Management

Mariana Silva Costa

Especialista em Gestão Pública, controladora do município de Aracati/CE.

E-mail: marianacosta.adv@hotmail.com

Leonel Gois Lima Oliveira

Doutor em Administração, professor do Centro Universitário Christus (Unichristus).

E-mail: adm.leoneloliveira@gmail.com

Resumo: A instrução normativa (IN) nº 01/2017 do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), ainda vigente sob a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e a coordenação do sistema de controle interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais do estado do Ceará. Dentre as regras estabelecidas para as controladorias municipais, a normativa trata de estrutura organizacional, corpo funcional, atividades desempenhadas, além de sanções pela sua inobservância. Este estudo se propõe a analisar como se encontra a adequação das controladorias do Poder Executivo municipal às normas de estrutura e institucionalização do órgão central do sistema de controle interno estabelecidas pelo TCM/CE na IN nº 01/2017. Para tanto, utilizou-se dos dados levantados pela Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública (RECIGP) no diagnóstico das

controladorias municipais elaborado no período de 2019 a 2020, tratando os dados obtidos a partir de questionários aplicados aos órgãos de controladoria por meio de estatística descritiva. De modo geral, os resultados da pesquisa evidenciaram que as controladorias do Poder Executivo municipal do estado do Ceará estão adequadas apenas em parte à normativa, visto que, dos quatro elementos analisados, aquele que diz respeito à exigência de possuir servidores de carreira específica de controle interno no corpo funcional dos órgãos não é atendido por expressiva maioria deles. Apesar disso, considerou-se satisfatório o cumprimento das regras de estrutura e institucionalização da IN nº 01/2017 do TCM/CE, haja vista que o atendimento aos demais elementos analisados demonstram que os processos de implantação das controladorias municipais satisfazem a bases doutrinárias indispensáveis para o desenvolvimento de atividades de controle de forma eficiente e independente.

Palavras-chave: Controle interno municipal. Controladoria Municipal. Instrução normativa nº 01/2017 do TCM/CE. Rede estadual de controle interno.

Abstract: The normative instruction #01/2017 of the extinct Court of Accounts of the Municipalities, still in force under the supervision of the State Audit Court, provides for the creation, implementation, maintenance, and coordination of the internal control system in the municipal Executive and Legislative Branches of the state of Ceará. Among the rules established for the municipal comptrollers, the regulation deals with organizational structure, functional body, activities performed, in addition to sanctions for non-compliance. In view of the various criticisms made at the time by the jurisdictional municipalities, which manifested budgetary, financial, and structural difficulties to comply with the regulations, this study aims to analyze how the comptroller offices of the municipal executive branch adapt to the structure and institutionalization rules of the central agency of the internal control system established by the TCM/CE in IN nº 01/2017. For this purpose, we used data collected by the State Network for Internal Control of Public Management in the diagnosis of municipal controllerships prepared in the period 2019 to 2020, treating the data obtained from questionnaires applied to the controllership bodies through descriptive statistics. In general, the research results showed that the controllerships of the municipal Executive Branch of the state of Ceará are only partially adequate to the normative, since of the four elements analyzed, the one that concerns the requirement of having specific career control servers' internal body of the organs is not attended by a significant majority of them. Nevertheless, compliance with the structure and institutionalization rules of IN nº 01/2017 of the TCM/CE was considered satisfactory, given that compliance with the other elements analyzed demonstrates that the implementation processes of the municipal

controllerships meet the indispensable doctrinal bases for the development of control activities efficiently and independently.

Keywords: Municipal internal control. Municipal comptroller. Normative instruction #01/2017 of the TCM/CE. State internal control network.

1 Introdução

O tema controle interno tem ganhado relevância na gestão pública contemporânea. Para além das exigências constitucionais perpetradas nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), o controle tem se mostrado importante instrumento de auxílio à gestão na medida em que a sociedade brasileira, diante dos inúmeros escândalos de corrupção, vem clamando por eficiência, eficácia e transparência na utilização dos recursos públicos (BRASIL, 1988; VIDAL, 2022).

Através de um controle interno eficiente é possível prevenir e detectar falhas e fraudes evitando prejuízos ao erário. Para Cavalcante, Peter e Machado (2011, p. 5), o controle interno de uma organização atua simultaneamente como mecanismo de auxílio para o gestor público e como mecanismo de proteção e defesa de interesse coletivo ao assegurar a condução das operações de maneira econômica, eficiente e eficaz, visando evitar desperdícios, abusos, erros, fraudes e irregularidades com os recursos públicos. Desta forma, o controle interno é compreendido como o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pelo gestor público com a finalidade de impedir erros e ineficiências, evidenciando falhas, propondo ações de correção e promovendo mais confiança e realização com o alcance dos objetivos das entidades públicas (COELHO, 2006).

Diante desse contexto, no âmbito do controle interno municipal, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), atualmente extinto, a fim estimular o cumprimento dos preceitos constitucionais acerca de controle interno nos municípios cearenses, publicou a instrução normativa nº 01/2017, que regulamentou a criação, implantação, manutenção e a coordenação do sistema de controle interno nos poderes Executivo e Legislativo municipais (TCM/CE, 2017).

Partindo do pressuposto que os municípios do estado do Ceará enfrentaram e ainda enfrentam inúmeros desafios para dar cumprimento às regras estabelecidas nesta instrução devido às limitações *interna corporis*, em especial àquelas que dizem respeito à estrutura e institucionalização do órgão central do sistema de controle interno, faz-se necessário o desenvolvimento de pesquisas que demonstrem os perfis das controladorias municipais do Ceará após a edição da instrução normativa. Portanto, desperta a curiosidade verificar o efeito e influência de um normativo do controle externo para efetivar o estabelecimento de unidades de controles internos do Poder Executivo municipal, adequando os municípios ao

normativo, contribuindo para nortear ações do próprio Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e de outras entidades afins no sentido de implantar mecanismos de aprimoramento do controle interno municipal.

Adicionalmente, cabe destacar que o sistema de controle interno do estado do Ceará tem sido objeto de vários estudos no sentido da obtenção de dados de autoavaliação dos controles internos pelo TCE/CE a partir de 2016 (FERREIRA, 2018; ALMEIDA; PINHO; MACHADO, 2019; FERREIRA; SANTOS; VASCONCELOS, 2021; OLIVEIRA; VASCONCELOS; VIANA, 2022) e pelo estabelecimento de uma Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública a partir de 2018 (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021; VIDAL, 2022).

Dessa maneira, o presente estudo foi direcionado a responder o seguinte questionamento: como se encontra a adequação das controladorias do Poder Executivo municipal às normas de estrutura e institucionalização do órgão central do sistema de controle interno estabelecidas pelo TCM/CE na IN nº 01/2017?

O objetivo geral desta pesquisa é, portanto, avaliar a adequação das controladorias do Poder Executivo municipal às regras de estrutura e institucionalização da instrução normativa nº 01/2017, do TCM/CE a partir do diagnóstico e perfil dos órgãos centrais de controle interno dos municípios cearenses elaborado pela RECIGP no período de agosto de 2019 a agosto de 2020 (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

Para tanto foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) confrontar os dados obtidos no diagnóstico das controladorias municipais da rede estadual de controle interno com os dispositivos da IN nº 01/2017 do TCM/CE e verificar seu cumprimento ii) analisar a influência da IN nº 01/2017, do TCM/CE na implantação e/ou reformulação das controladorias municipais após 2017 a partir das legislações informadas no diagnóstico e; iii) analisar o papel da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública (RECIGP) no fortalecimento do controle interno no Ceará.

2 O controle na administração pública

O controle pode ser classificado quanto ao momento em que se efetua em: preventivo, quando exercido antes da consumação da conduta ou ato administrativo; concomitante, quando acompanha a situação administrativa quando ela se verifica, interrompendo-a em caso de detecção de irregularidades; e posterior, quando revisa atos já praticados, corrigindo-os, desfazendo-os ou confirmando-os (RAMIS, 2018). Nesse sentido prevê o art. 77, da lei nº 4.320/64: “A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente” (BRASIL, 1964).

O controle no setor público brasileiro teve seu marco inicial no art. 75 da lei federal nº 4.320/64, que prevê regras de controle da execução orçamentária. Posteriormente, o

controle foi definido como um dos princípios fundamentais da administração pública federal, no art. 6º do decreto-lei 200/67 (SANTOS; TRES, 2012).

Para além das legislações esparsas, o controle no setor público é uma exigência constitucional, expressada no art. 30 para o âmbito municipal e nos arts. 70, 71 e 74 para o âmbito federal (BRASIL, 1988). Tais dispositivos dividem o controle em dois sistemas distintos, conforme Coelho (2006, p. 26):

O controle é tratado na Constituição Federal – CF/88, na seção IX do capítulo I do título IV. O controle encontra-se dividido em controle externo e controle interno. São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal: a) controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal; b) controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio da Corte de Contas.

O controle interno é aquele exercido no âmbito do próprio ente controlado com o objetivo de identificar e evitar a ocorrência do surgimento de problemas, por meio do controle de suas causas (PINHO, 2017). Segundo Carvalheiro e Flores (2007, p. 17):

Portanto, o controle interno é orientado para realizar a auto-avaliação da administração (com suas limitações usuais); abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade).

Já o controle externo deve ser exercido por um órgão situado fora do âmbito daquele que será fiscalizado (PINHO, 2017). No caso do controle externo exercido pelos tribunais de contas, a finalidade principal é verificar a adequação do funcionamento do sistema de controle interno do ente federativo fiscalizado, garantindo que mesmo esteja subsidiando o administrador com informações e elementos técnicos para tomadas de decisões alinhadas com a legalidade e o interesse público (CARVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 17).

Além desses, existe o controle social, aquele exercido pelos cidadãos, que, através dos instrumentos de transparência da gestão, podem fiscalizar os atos dos gestores públicos, impulsionando, caso necessário, sua revisão, suspensão, anulação etc. Segundo Maia (2018), a Constituição Federal de 1988 é conhecida como democrática porque elenca, em vários trechos, a importância da participação popular e da sociedade civil em suas várias formas de representação, para a adequada condução das políticas públicas, seja no planejamento, fiscalização e controle.

2.1 Controle interno municipal

Apesar da instituição do controle interno no âmbito de cada poder ser uma exigência constitucional, foi a partir da lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que a presença do controle interno nos municípios tornou-se

primordial, pois com a previsão de vários limites de gastos, os gestores municipais passaram a necessitar de mecanismos de planejamento e execução para atender essas determinações e evitar sanções que dificultariam ainda mais a condução da gestão pública nos municípios (BRASIL, 2000; CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011).

A Constituição Federal determina que, além dos controles externos, a fiscalização interna dos municípios seja organizada em forma de sistema (BRASIL, 1988):

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.

Um sistema de controle interno é o conjunto de mecanismos de autocontrole da própria administração, onde os servidores e as unidades administrativas, coordenadas por um órgão central, atuam em sinergia para que a organização atinja seus objetivos de forma eficaz e eficiente. Para Carvalheiro e Flores (2007, p. 28), o sistema de controle interno consiste na:

atuação do sistema de controle, em sua essência, na fiscalização que realizam mutuamente as unidades administrativas, cujas funções se encontram organizadas de tal forma que um processo, decisão ou tarefa não possa ser tomado por um setor sem que outro o acompanhe e/ou revise, desde que sem entraves ao processo.

A partir deste conceito, verifica-se que o controle interno de um órgão público não é exercido isoladamente por um servidor ou por um departamento da estrutura organizacional, mas por todos aqueles que respondem pelas diversas operações, em especial os que têm funções de comando. Muito embora o controle interno seja responsabilidade de todos da administração, deve existir um órgão central no sistema, o qual deve assumir o exercício de alguns controles relevantes e desenvolver a atividade de auditoria interna (GLOCK, 2015; VIDAL, 2022).

Nesse sentido, o texto constitucional determinou a instalação de órgãos capazes de fiscalizar internamente a gestão dos recursos públicos pelos seus responsáveis, independentemente da existência de controle externo, sendo que os sistemas de controle interno coordenados por esses órgãos teriam as seguintes finalidades previstas no art. 74, da CF/88 (BRASIL, 1988):

- I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

- III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Nos municípios, o órgão responsável pelo gerenciamento desse sistema, através do levantamento de informações relevantes sobre a gestão para orientar a melhor decisão acerca da utilização dos recursos disponíveis, bem como da articulação de mecanismos de correção de falhas e inconformidades, é conhecido por Controladoria Geral.

Os termos ou expressões adotadas para designar os órgãos centrais de controle interno é irrelevante, pois depende da estrutura organizacional do órgão em que atua, bem como da própria conveniência da administração. O que o distingue das demais unidades integrantes do sistema são as suas atribuições de coordenação, orientação e acompanhamento definidas na legislação local.

No caso do estado do Ceará, nota-se que dos órgãos entre Poder Legislativo e Executivo que responderam ao questionário proposto, a denominação de controladoria é predominante. Dessa forma, este estudo adotará a denominação de controladoria quando estiver fazendo referência aos órgãos centrais de controle interno (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

2.2 Controle externo municipal

O controle externo na esfera municipal fica a cargo da Câmara Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos moldes previstos no art. 31, §1º, da CF/88 (BRASIL, 1988):

§1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados ou do município ou dos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, onde houver.

A partir da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), em agosto de 2017 com a emenda constitucional nº 92, coube ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), antes órgão de controle externo apenas da esfera estadual, a apreciação e julgamento das contas dos prefeitos e demais administradores de recursos públicos municipais; a emissão de parecer prévio das contas dos prefeitos dos municípios do estado do Ceará; a aplicação de sanções nos casos de desvios; a prestação de informações para as câmaras municipais; a decisão sobre denúncias e consultas que lhe sejam encaminhadas, dentre outras (MAIA, 2018).

Antes da sua extinção, no intuito de estabelecer normas, diretrizes e padrões mínimos para que os municípios, em atendimento às exigências constitucionais, implantassem suas controladorias através da estruturação de seus sistemas de controle interno, o TCM/CE emitiu a instrução normativa nº 01/2017, a qual continua vigente

mesmo após a extinção do órgão, por ter o TCE/CE absorvido suas atribuições.

2.3 Instrução normativa nº 01/2017 do TCM/CE

A IN nº 01/2017 do TCM/CE dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e a coordenação do sistema de controle interno nos poderes Executivo e Legislativo municipais. Dentre as regras estabelecidas para as controladorias municipais, a normativa trata de estrutura organizacional, corpo funcional, atividades desempenhadas, além de sanções pela sua inobservância (TCM/CE, 2017).

Para atender aos objetivos desta pesquisa, esse referencial teórico contemplará apenas quatro aspectos previstos na normativa do TCM/CE: implantação do sistema de controle interno mediante lei; posição hierárquica das controladorias na estrutura organizacional da prefeitura; vínculo do responsável e dos servidores do órgão.

Esses aspectos foram pontos em comum entre o questionário de diagnóstico das controladorias municipais realizado pela RECIGP e as regras da instrução normativa nº 01/2017 do TCM/CE, possibilitando a verificação do cumprimento de normas e diretrizes estabelecidas pela normativa (TCM/CE, 2017; OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

Além disso, tais aspectos têm relevância acadêmica por serem o alicerce da implantação e do desenvolvimento das controladorias municipais no estado do Ceará, já que a legislação, a estrutura organizacional e o vínculo dos servidores influenciam sobremaneira na autonomia funcional e financeira das unidades de controladoria e na imparcialidade de suas análises enquanto órgão fiscalizador, o que impacta no desempenho do órgão frente à sua função constitucional de promover a autoavaliação da administração pública municipal.

Ressalte-se que, muito embora as determinações e orientações desta normativa contemplem o ideal no que diz respeito à teoria do controle e à preservação da imparcialidade, impessoalidade e eficiência do sistema de controle interno, suas previsões podem encontrar obstáculos na realidade local da maioria dos municípios do estado do Ceará que possuem limitações orçamentárias, financeiras e estruturais, o que será também debatido nas seções seguintes (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011; OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

Apesar disso, a IN nº 01/2017 do TCM/CE faz previsão de sanções em caso de seu descumprimento, o que provocou acalorados debates, críticas e resistência dos jurisdicionados do TCM à época da sua publicação (TCM/CE, 2017).

2.3.1 Lei de criação do Sistema de Controle Interno

A IN nº 01/2017 determinou a criação do sistema de controle interno e a definição de seu órgão central por meio de lei municipal na primeira parte do seu art. 4º (TCM/CE, 2017):

Art. 4º. A gestão dos SCI dos poderes municipais será atribuída à unidade organizacional específica – o órgão central do sistema de controle interno – que, criada por lei municipal, possua estrutura condizente com o porte e a complexidade do município [...].

Para tanto, concedeu prazo de 180 dias para adequação dos poderes municipais do estado, conforme o *caput* de seu art. 16 (TCM/CE, 2017):

Art. 16. Para os poderes municipais do estado do Ceará que ainda não tenham instituído o seu respectivo sistema de controle interno – SCI e criado na sua estrutura administrativa um órgão central, fica estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, após a publicação desta instrução normativa, como data limite a partir da qual será objeto de verificação e análise o cumprimento das normas e diretrizes pertinentes ao controle interno.

A normativa do Tribunal de Contas forçou a criação dos sistemas de controle interno nos municípios cearenses, que, através de lei própria e conforme as peculiaridades locais, deveriam instituir uma estrutura mínima, bem como um órgão central, para aplicar os comandos constitucionais já citados.

Essa legislação deveria contemplar os aspectos determinados e recomendados no inteiro teor da normativa do controle externo, o que impulsionou a criação de controladorias e a reformulação de outras já existentes por todo o estado do Ceará.

A criação de estruturas/sistemas mediante lei é obrigatória na teoria do direito administrativo. Quanto a isso, nenhuma objeção. O que motivou as críticas à época, de gestores e servidores públicos municipais, foram as previsões obrigatórias que a lei local deveria contemplar, o que implicava até mesmo na criação de cargos de provimento efetivo, como é o caso do art. 3º, o qual determinou que as atividades inerentes às controladorias deveriam ser exercidas por servidores de carreira, ocupantes de cargos públicos efetivos, e cujas disposições são objeto específico de análise da seção 2.4.4 (TCM/CE, 2017).

Para a comunidade de controle interno municipal tais determinações desrespeitam a autonomia constitucional assegurada a cada município para legislar sobre assuntos de interesse local, nos moldes do art. 30, I, da CF/88 (BRASIL, 1988).

É certo que uma das finalidades do sistema de controle interno é apoiar o controle externo, conforme previsão do art. 74, VI, da CF/88. Todavia, é importante considerar a lição de Glock (2015, p. 35): “É necessário que não se confunda a expressão ‘apoiar o controle externo’ originária do inciso IV, do art. 74 da CF, com ‘apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas’, conforme consta em normas de alguns tribunais de contas”.

Nesse sentido, o que se pode inferir do texto constitucional é que as atividades de

controle interno e externo se complementam, não existindo hierarquia de um sobre o outro ou qualquer espécie de subordinação. Não há legalidade em atribuir aos órgãos de controle interno aquilo que a legislação diz ser competência do controle externo, tampouco podem os tribunais de contas definir a forma de atuar do controle interno, como faz a IN nº 01/2017 do TCM/CE na seção III – *Do Apoio ao Controle Externo*, quando em seu art. 9º determina, dentre outras situações, que o sistema de controle interno realize auditorias com periodicidade trimestral (TCM/CE, 2017).

É, portanto, ao legislador municipal que cabe a definição da forma de funcionamento do sistema de controle interno e das atribuições de seu órgão central, incluindo a maneira pela qual deve prestar o apoio ao controle externo.

2.3.2 Posição hierárquica da controladoria

No que diz respeito à hierarquia do órgão central do sistema, no caso, da controladoria, a parte final do art. 4º da IN nº 01/2017 do TCM/CE estabelece que (TCM/CE, 2017):

Art. 4º. [...] devendo ficar diretamente vinculado à autoridade máxima da prefeitura ou da câmara municipal, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer órgão/unidade da estrutura administrativa do município.

A vinculação direta à autoridade máxima do poder, bem como a ausência de subordinação hierárquica garante a independência e imparcialidade funcional da controladoria. A previsão do controle externo está alinhada com aquilo que a doutrina entende como ideal para desempenho das atividades de controle de forma isenta, livre, independente e autônoma no âmbito do ente local.

Nesse sentido, entende Cavalcante, Peter e Machado (2011, pp. 29-30), que defendem o status de secretaria para a controladoria, sob o argumento de que, assim como as demais secretarias municipais, que auxiliam na organização das atividades da prefeitura, como a de planejamento, finanças, meio ambiente, cultura, esportes, administração etc., também presta serviços de relevância para o município e atua para auxiliar o executivo com informações para tomada de decisões precisas, bem como os responsáveis pelas atividades-meio e atividades-fim, em todos os níveis de hierarquia.

2.3.3 Vínculo funcional do responsável pela Controladoria

Para o gestor do órgão central de controle interno, nesse caso, os controladores, a IN nº 01/2017 do TCM/CE dispõe em seu art. 3º, §1º, que os cargos com atribuições de gestão podem se ocupados por servidores em cargo de comissão, sem a obrigatoriedade de que este ocupe cargo efetivo no serviço municipal (TCM/CE, 2017).

Para garantir a independência e imparcialidade do controlador, bem como evitar o

conflito de interesses no exercício de suas atribuições, o art. 14 da IN nº 01/2017 do TCM/CE orienta que não sejam nomeados para realizar a gestão da controladoria municipal: servidores ordenadores cujas contas tenham sido rejeitadas por tribunal de contas; parentes de até 3º grau do prefeito e vice-prefeito e autoridades da administração direta e indireta do município; conjugues e parentes consanguíneos até 3º grau do presidente e vice da câmara municipal (TCM/CE, 2017).

Apesar da concessão e da facilidade para as prefeituras e câmaras municipais promovida pela normativa que opera efeitos no âmbito do estado do Ceará, há discussão a nível nacional acerca da natureza técnica do cargo de controlador interno e da sua incompatibilidade com a relação de confiança inerente ao cargo em comissão, tendo sido proferida decisão monocrática pelo ministro Alexandre de Moraes ao analisar o recurso extraordinário nº 1.264.676, que “declarou inconstitucional o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função de confiança, por ser um cargo que desempenha funções de natureza técnica e que não exige prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado” (MPC/ES, 2020).

Para o ministro, nem mesmo um servidor efetivo pode ser nomeado para chefia do setor de controle interno em função de confiança, pois “o cargo de controlador interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento” (MPC/ES, 2020).

Dessa forma, o ministro defendeu que o cargo deve ser ocupado por servidor efetivo que ingresse por meio de concurso público específico para a função, em obediência ao art. 37, II, da CF/88 (BRASIL, 1988). A decisão, por enquanto, só opera efeito interpartes, que no caso são o município de Belmonte em Santa Catarina e o Ministério Público desse estado. Todavia, já é um indicativo de mudança de entendimento a nível nacional acerca do assunto, que, por sua vez, encontrará muita resistência para sua aplicação, principalmente em municípios de pequeno porte, cuja estrutura organizacional e a disponibilidade financeira são limitadas.

2.3.4 Vínculo funcional dos servidores da Controladoria

Quanto ao corpo funcional da controladoria, notadamente os servidores que ocupam os cargos no órgão central, a IN nº 01/2017 do TCM/CE estabelece que sejam servidores de cargo efetivo organizados em carreira, na forma do art. 3º (TCM/CE, 2017):

Art. 3º. As atividades inerentes ao órgão central do sistema de controle interno deverão ser exercidas por servidores municipais de carreira,

ocupantes de cargos públicos efetivos, sendo vedada a delegação e/ou terceirização, por se tratar de atividade própria da administração pública.

A previsão de composição por servidores do quadro efetivo evita a alternância inadequada de pessoas, garantindo a impessoalidade e a eficiência na atuação da controladoria. Nesse sentido, destaca-se a lição de Moraes (2019, p. 23), de que

a administração pública, ao compor o sistema de controle interno com uma estrutura de pessoal que não pertença ao quadro de servidores de provimento efetivo, compromete a impessoalidade nos processos e procedimentos de funcionalidade do órgão, uma vez que enfrentará problemas com a rotatividade de pessoas exercendo funções dentro da controladoria, mesmo que os procedimentos estejam disciplinados por leis, normativas ou resoluções, prejudicando a eficiência na sua atuação.

Apesar de ser a composição mais adequada às atividades desempenhadas pela controladoria, é importante salientar que os municípios podem ter grandes dificuldades para atender a este quesito, já que implica na necessidade de realização de concurso público, e conseqüentemente a realização de despesa com pessoal de forma permanente, o que impacta no percentual de gastos com pessoal do ente.

Há críticas no sentido de que esse dispositivo, dentre outros, impõem custos que muitos municípios cearenses não têm condições de suportar frente à escassez de recursos aliada ao recorrente dispêndio financeiro com pessoal acima do limite.

Em levantamento realizado pelo TCE/CE, constatou-se que no segundo quadrimestre de 2017 (maio a agosto), quando a IN nº 01/2017 do TCM/CE já operava seus efeitos, 83 das 184 prefeituras cearenses extrapolaram o limite de gastos com o funcionalismo público, descumprindo o máximo permitido pela LRF, que estabelece o limite de 54% da receita corrente líquida para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo (TCE CE, 2017).

Dessa forma, as administrações que se encontram nessa condição não podem, salvo algumas exceções previstas na LRF, conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; preencher cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título; e contratar hora extra.

Notadamente, quase metade dos municípios estão impossibilitados de atender qualquer exigência da IN nº 01/2017 do TCM/CE que implique em aumento de despesa, por imposição legal, em razão do desequilíbrio fiscal em que se encontram (TCM/CE, 2017).

2.4 A Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Ceará

A Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Ceará (RECIGP) é um colegiado que reúne órgãos centrais de controle interno dos poderes Executivo, Legislativo,

Judiciário, além do Ministério Público, Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

A rede estadual foi instalada em junho de 2018 na forma prevista no art. 1º do seu regimento interno, tem como objetivo (RECIGP, 2019):

A cooperação mútua, a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, com o objetivo de viabilizar o apoio a ações de fiscalização no âmbito de cada partícipe e a cooperação conjunta para estruturação e funcionamento de rede de relacionamento entre órgãos e entidades públicas voltada para a fiscalização e o controle interno da gestão pública.

No âmbito da rede estadual foi elaborado o planejamento estratégico 2019-2023, para ratificar as intenções de seus membros da RECIGP sob a forma de objetivos estratégicos, projetos e ações a fim de nortear o cumprimento de sua missão institucional de “promover a integração dos sistemas de controle interno do estado do Ceará para o aprimoramento dos mecanismos de controle da gestão pública” (RECIGP, 2019, p. 9).

Observando os objetivos estratégicos da rede, é notório e intencional o foco no controle interno dos municípios, o que tem razão de ser pela maior representatividade das controladorias municipais na rede, se comparado aos órgãos de controle estaduais e federais, já que há 184 prefeituras e o mesmo número de câmaras legislativas passíveis de adesão ao colegiado.

É objetivo estratégico da rede “expandir a adesão à rede para novos municípios”, o que será concretizado através de ações de conscientização junto às prefeituras e câmaras legislativas tanto quanto à necessidade de criação e fortalecimento de órgãos centrais de controle interno, como para adesão dos mesmos à rede (RECIGP, 2019, p. 11).

Outra estratégia da rede comprometida com o controle interno municipal é a de “implantar padrões, diretrizes e práticas de controle interno”, que consiste na elaboração de modelo de órgão central de controle interno, contemplando as macrofunções: controladoria, auditoria, ouvidoria e correição, aplicável em municípios de variados portes, para norteá-los na criação e desenvolvimento de suas controladorias. Além disso, a rede também planeja a criação de metodologia para implantação desse modelo, mapeando formas de abordar e conscientizar as gestões acerca da importância e obrigatoriedade da manutenção de um órgão de controle (RECIGP, 2019, p. 11).

Os esforços empenhados por este colegiado no sentido de viabilizar apoio e definição de diretrizes na estruturação e no funcionamento das controladorias das prefeituras e câmaras municipais convergem com as finalidades da IN nº 01/2017 do TCM/CE: estabelecer “normas e diretrizes que devem servir de marco referencial para a criação, implantação,

manutenção e a coordenação do sistema de controle interno nos poderes Executivo e Legislativo nos municípios do estado do Ceará” (TCM/CE, 2017). A fim de concretizar e direcionar tais objetivos, projetos e ações estratégicas, a rede elaborou diagnóstico para aferir o perfil dos órgãos centrais de controle interno nos municípios do estado do Ceará (VIDAL, 2022).

As controladorias municipais de Aracati e de Fortaleza foram pioneiras na adesão à RECIGP. Atualmente, a coordenação da RECIGP é realizada pela Controladoria Municipal de Sobral, tendo a Controladoria Municipal de Aracati e a Controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará ocupando as posições de 1ª e 2ª secretarias, respectivamente (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021; VIDAL, 2022).

3 Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa tem caráter descritivo, pois tem como objetivo primordial a descrição das características de determinado grupo de órgãos e o estabelecimento de relações entre variáveis que, no caso, são as regras previstas na IN no 01/2017 do TCM/CE, buscando aferir a conformidade ou não desses órgãos à normativa. No que diz respeito à abordagem, esta pesquisa pode ser classificada como qualitativa, já que tem o condão de verificar o grau de adequação e o impacto sofrido pelos órgãos centrais de controle interno dos municípios cearenses frente aos preceitos estabelecidos na normativa do controle externo, a partir da compreensão e descrição das características institucionais e funcionais das unidades de controle interno.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, foi realizada pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos e outros documentos afins para extrair o referencial teórico deste estudo, a fim de conhecer teorias e conceitos fundamentais para compreensão dos temas centrais dos objetivos da presente pesquisa (Coelho, 2006). Foi realizada ainda pesquisa documental, que consistiu na análise das legislações que regulamentam os sistemas de controle interno dos órgãos respondentes para verificar a influência da IN no 01/2017 no sentido de estimular a criação desses órgãos ou, até mesmo, a sua reformulação/atualização.

O ambiente de pesquisa escolhido para atingir os objetivos desse estudo foram os órgãos centrais de controle interno dos municípios do estado do Ceará, a partir do diagnóstico elaborado no âmbito da RECIGP. A composição, a missão institucional e os objetivos da rede estadual foram tratados na seção anterior (2.4). No planejamento estratégico 2019-2023 deste colegiado, foram traçados objetivos estratégicos, projetos e ações a fim de nortear o cumprimento de sua missão institucional. Dentre as ações previstas no objetivo estratégico de “expandir a adesão à rede para novos municípios e outras instituições de controle interno”, no âmbito do projeto de “prospecção para criação e fortalecimento dos

órgãos centrais de controle interno nos municípios”, cujo escopo é conscientizar os municípios para a criação e fortalecimento do órgão central de controle interno, tem-se a ação 1 – elaborar diagnóstico e perfil dos órgãos centrais de controle interno nos municípios.

O referido diagnóstico teve o objetivo de aferir o perfil dos órgãos centrais de controle interno dos municípios cearenses para prospecção da adesão de órgãos de controle interno no estado do Ceará à rede, bem como para nortear as demais ações previstas no planejamento estratégico, tais como a elaboração de uma proposta de modelo de órgão central de controle municipal; a elaboração de padrões de diretrizes e práticas de controladoria, auditoria, ouvidoria e correição; a elaboração de metodologia de implantação dos padrões estabelecidos; dentre outras (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

Tendo ciência desse diagnóstico desenvolvido pela RECIGP, foi formalizada a autorização para acesso à base de dados. O aceite e o envio da base de dados foram realizados em agosto de 2021, sendo utilizada como dados secundários para a realização da presente pesquisa. Portanto, a seguir, descreve-se alguns dos procedimentos metodológicos adotados para a elaboração do referido diagnóstico.

A técnica de coleta de dados utilizada pela rede foi o questionário, utilizando-se da técnica de levantamento de campo (*survey*). As informações foram fornecidas diretamente pelos órgãos de controle interno acerca de sua estrutura, posição hierárquica e atividades desenvolvidas e em formato de autoavaliação, sem evidências comprobatórias, através da plataforma do *Google Forms*, no período de agosto de 2019 a agosto de 2020.

O questionário foi aplicado junto às prefeituras e câmaras legislativas municipais e realizada articulação dos municípios membros da rede em conjunto com entidades voltadas às questões municipais e de controle interno, tais como a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e a Associação Cearense dos Controladores Municipais (Acecom), para divulgação e preenchimento dos questionários pelo maior número de órgãos possíveis.

O questionário foi direcionado aos gestores das controladorias das prefeituras e câmaras legislativas municipais, constando dezoito perguntas sobre estrutura organizacional da controladoria, recursos humanos, hierarquia, subordinação e atividades desempenhadas.

A maioria das perguntas do questionário foi do tipo fechada, onde o órgão respondente tinha a possibilidade de escolher uma ou mais das alternativas disponíveis para expressar sua resposta. Apenas seis questões foram do tipo aberta pela necessidade de fornecer liberdade para identificação dos órgãos e seus respectivos dirigentes, bem como para indicação da legislação local.

Diante da vasta extensão territorial do estado do Ceará, estratificado em 184 Municípios, a escolha pela aplicação de questionário online mostrou-se a mais adequada, atingindo um maior número de respondentes em menor tempo e proporcionando uma coleta direta e precisa de dados nos órgãos centrais de controle interno.

O questionário foi aplicado nos órgãos centrais de controle interno do Poder Executivo e do Poder Legislativo municipais, ou seja, nas prefeituras e nas câmaras legislativas, sendo estruturado em três seções: a primeira coletando informações relativas à identificação dos órgãos respondentes, bem como dos seus responsáveis; a segunda envolvendo doze questões acerca de estrutura, legislação e atividades desempenhadas pelos órgãos de controle interno; e a terceira questionando em seis perguntas sobre as características, legislações e atividades desempenhadas pelos órgãos que atuam como controle interno, no caso de não existência de órgão específico para este fim. Do universo de 184 municípios cearenses, o questionário foi respondido por 136 órgãos de controle do Poder Executivo e apenas 5 do Poder Legislativo.

Para atender aos objetivos do presente estudo foram estabelecidos alguns critérios adicionais para delimitação do escopo e constituição do universo da pesquisa. Tendo em vista que nos órgãos do Poder Legislativo não foi possível obter uma amostra representativa para análise, sendo coletadas apenas 2,7% do universo possível, foram selecionados para análise os órgãos centrais de controle do Poder Executivo, cuja amostra representa quase 74% do universo, tendo respondido ao questionário 136 das 184 prefeituras municipais.

Em termos de conteúdo, considerando que o objetivo desse estudo é avaliar a adequação das controladorias do Poder Executivo municipal às regras da instrução normativa nº 01/2017 do TCM/CE, buscou-se selecionar as perguntas do questionário que possibilitassem a verificação do cumprimento de normas e diretrizes estabelecidas pela IN, conforme o quadro 1. Correlacionando o conteúdo das perguntas com a IN nº 01/2017, observou-se que o diagnóstico elaborado pela RECIGP permitiu aferição do cumprimento de regras voltadas essencialmente à legislação, posição hierárquica do órgão na estrutura organizacional do ente, e vínculo do responsável e de servidores dos órgãos centrais de controle interno (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021):

Quadro 1 – Comparativo perguntas do diagnóstico versus dispositivos da IN nº 01/2017 do TCM/CE

PERGUNTA	QUESTIONAMENTO	DISPOSITIVOS DA IN Nº 01/2017 DO TCM/CE
2	Qual a Lei/Decreto e o Diário Oficial de criação do Órgão?	Art. 4º. A gestão dos SCI dos Poderes Municipais será atribuída à unidade organizacional específica – o Órgão Central do Sistema de Controle Interno – que, criada por lei municipal , possua estrutura condizente com o porte e a complexidade do município, devendo ficar diretamente vinculado à autoridade máxima da Prefeitura ou da Câmara Municipal, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer órgão/unidade da estrutura administrativa do Município.

PERGUNTA	QUESTIONAMENTO	DISPOSITIVOS DA IN Nº 01/2017 DO TCM/CE
4	Qual a natureza do vínculo do atual responsável pelo Órgão de Controle Interno?	Art. 3º, §1º. A atribuição da gestão do Órgão Central do Sistema de Controle Interno poderá ser exercida por servidor ocupante de cargo exclusivamente em comissão.
5	Qual a posição hierárquica do Órgão de Controle Interno na estrutura organizacional do Poder?	Art. 4º. A gestão dos SCI dos Poderes Municipais será atribuída à unidade organizacional específica – o Órgão Central do Sistema de Controle Interno – que, criada por lei municipal, possua estrutura condizente com o porte e a complexidade do município, devendo ficar diretamente vinculado à autoridade máxima da Prefeitura ou da Câmara Municipal, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer órgão/unidade da estrutura administrativa do Município.
11	As atividades do Controle Interno são exercidas por servidores organizados em carreira ou cargo específico? (cargo efetivo de provimento por concurso público exclusivo para a área de controle interno)	Art. 3º. As atividades inerentes ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno deverão ser exercidas por servidores municipais de carreira, ocupantes de cargos públicos efetivos, sendo vedada a delegação e/ou terceirização, por se tratar de atividade própria da Administração Pública.

Fonte: Elaboração própria a partir de Oliveira, Monteiro e Oliveira (2021)

O conteúdo das questões selecionadas tem relevância do ponto de vista da teoria do controle interno, pois tem reflexo na autonomia funcional e financeira das unidades de controladoria, bem como dos servidores que as integram, ponto de partida para o bom desempenho das atividades de um órgão fiscalizador, que deve manter o distanciamento do objeto fiscalizado, garantindo a imparcialidade de suas análises.

Além disso, o acesso às legislações que atualmente regem as controladorias permitirá a análise sobre a influência da IN nº 01/2017 no sentido de impulsionar a criação de órgãos centrais de controle interno por todo o estado do Ceará, bem como a reformulação daquelas já existentes.

Os dados resultantes do questionário aplicado foram tratados com a utilização da estatística descritiva por meio do *software* Microsoft Excel, que permitiu o gerenciamento de forma rápida, através de pastas de trabalho e planilhas que possuem uma quantidade relativa de informações. A visualização ou apresentação dos dados foi realizada por meio de gráficos de setor ou circular (“gráfico de pizza”), com o objetivo de produzir uma impressão mais rápida do fenômeno em estudo.

A partir da disponibilização dessa base de dados pela rede estadual, bem como de arquivos de apresentações do diagnóstico de forma sistematizada e de atas de reuniões do

colegiado, deu-se início a etapa de análise dos dados a fim de obter respostas para os objetivos traçados no início dessa pesquisa.

Após realizou-se a correlação das perguntas do questionário da rede com as regras e requisitos mínimos estabelecidos pela IN nº 01/2017 do TCM/CE. Além do levantamento das leis que regem os sistemas de controles internos dos órgãos respondentes, verificou-se que, a partir dos dados obtidos, seria possível aferir o cumprimento da normativa nos dispositivos da seção I, capítulo I, relacionados à estrutura: natureza do vínculo de dirigentes e servidores das unidades e as suas respectivas posições hierárquicas em relação à estrutura organizacional do poder, conforme detalhado no quadro 1.

Quanto à legislação informada pelos órgãos respondentes via questionário, realizou-se a verificação, a partir das respectivas datas de publicação, se elas foram criadas ou pelo menos reformuladas após a vigência da IN nº 01/2017 do TCM/CE, aferindo assim a influência da normativa na instalação de novas controladorias municipais pelo estado ou na adequação de tantas outras às exigências constitucionais.

4 Análise e discussão dos resultados

Esta seção se propõe analisar os dados coletados pela RECIGP no âmbito do diagnóstico das controladorias municipais (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021), de forma estratégica, a fim de coletar informações úteis para atender aos objetivos desta pesquisa, em especial responder ao questionamento principal: como se encontra a adequação das controladorias do Poder Executivo municipal às normas de estrutura e institucionalização do órgão central do sistema de controle interno estabelecidas pelo TCM/CE na IN nº 01/2017?

4.1 Diagnóstico das controladorias municipais e cumprimento da normativa do TCM/CE

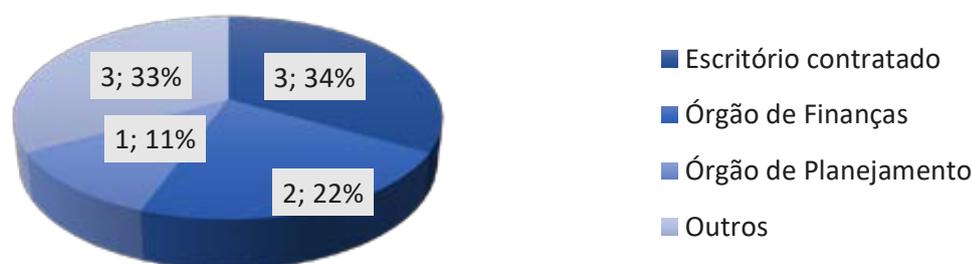
O intuito dessa seção é apresentar uma visão sobre as controladorias municipais do estado do Ceará quanto ao cumprimento das regras de estrutura e institucionalização da IN nº 01/2017 do TCM/CE, verificando o percentual de observância da normativa do controle externo, bem como a sua influência na modificação das legislações locais promovendo avanços no controle interno do Estado como um todo, apesar das críticas dos jurisdicionados e das discordâncias com a doutrina sobre o tema.

Ressalte-se que, apesar dos esforços dos membros de controladorias municipais da rede e do apoio de entidades com representatividade no âmbito municipal, como a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e a Associação Cearense dos Controladores Municipais (Acecom), para divulgação e preenchimento dos questionários pelo maior número de órgãos do Poder Executivo e Legislativo municipais, não foi possível levantar

dados de uma amostra significativa de controladorias de câmaras legislativas. Apenas cinco das 184 possíveis responderam.

Salienta-se que, conforme diagnóstico da rede estadual, 127 Prefeituras das 136 respondentes, o que corresponde a um percentual de 93%, possuem controladoria na sua administração, e apenas nove, o que equivale 7% dos respondentes, não possuem este órgão, estando as atividades de controle a cargo de outros órgãos ou até mesmo de empresa contratada, como ilustrado no gráfico 1:

Gráfico 1 – Órgãos que realizam funções de controle nos entes em que não há órgão central



Fonte: Adaptado de Oliveira, Monteiro e Oliveira (2021, p. 29)

Logo, os dados obtidos a partir das respostas dos 127 municípios que possuem órgão central de controle interno, que representam 93% dos órgãos respondentes, constituem amostra significativa que permite inferir conclusões acerca do controle interno municipal do estado do Ceará como um todo.

Dentre as perguntas do questionário aplicado no âmbito do diagnóstico da rede, observou-se que quatro delas possibilitam a verificação do cumprimento de normas e diretrizes estabelecidas pela IN nº 01/2017 do TCM/CE, essencialmente aquelas relativas à legislação de criação das controladorias, posição hierárquica do órgão na estrutura organizacional do ente, e vínculo do responsável e de servidores dos órgãos centrais de controle interno, conforme quadro 1 da seção da metodologia que tratou do universo de pesquisa.

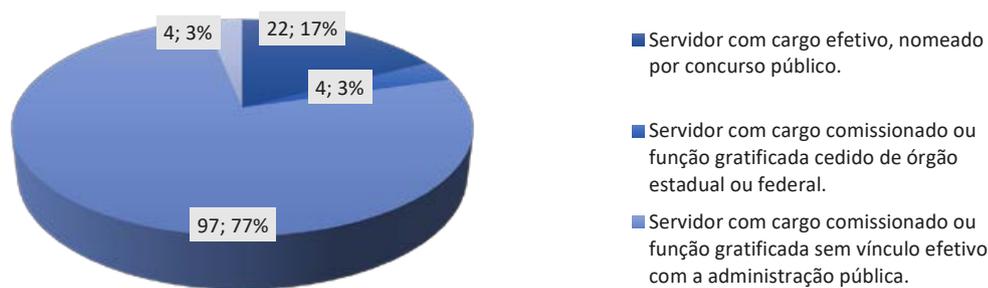
Apresenta-se, portanto, a seguir, a análise das respostas dadas ao questionário, bem como sua correlação com os preceitos da IN nº 01/2017 do TCM/CE.

1) Legislação de criação das controladorias municipais. De início foi solicitado a lei ou decreto de criação do órgão de controladoria, verificando-se que, na maioria dos municípios estudados, as controladorias foram criadas e disciplinadas por lei. Entretanto, o município de Viçosa do Ceará criou o órgão por decreto e outros dois municípios, Russas e Guaiúba, possuem decretos regulamentando as leis que instituíram suas controladorias.

Nota-se que 99% dos municípios que tem controladoria a instituíram mediante lei municipal, conforme determinado pelo art. 4º da IN nº 01/2017 do TCM/CE, sendo, portanto, satisfatório o cumprimento a este preceito.

2) Vínculo funcional do responsável pela controladoria. Na questão 4, buscou-se saber daqueles municípios que declararam possuir órgão central de controle interno, qual a natureza do vínculo do seu gestor ou responsável. Os dados estão apresentados no gráfico 2:

Gráfico 2 – Natureza do vínculo funcional do responsável pelo Órgão de Controle Interno



Fonte: Adaptado de Oliveira, Monteiro e Oliveira (2021, p. 32)

Observa-se que 77% das controladorias municipais mantêm como controlador, servidores com cargo comissionado ou função gratificada, sem vínculo efetivo com a administração pública.

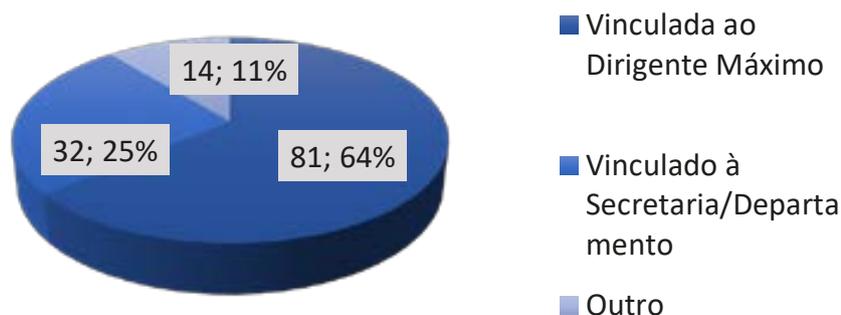
Nesse ponto, 97 dos órgãos atendem a normativa do TCM/CE, pois a previsão do art. 3º, §1º, que admite para o exercício da função de controlador servidor ocupante de cargo exclusivamente em comissão não é exatamente uma regra, mas uma liberalidade e/ou autorização, contemplando, portanto, outras formas de provimento mais isentas, como é o caso do servidor cedido de outros órgãos e o servidor com cargo efetivo. Muito embora haja discussão acerca da inconstitucionalidade desta previsão da normativa no âmbito do STF, conforme discutido na seção 2.4.3 do referencial teórico.

O que é expressamente vedado pela normativa em seu art. 3º, *caput*, é a terceirização das atividades de controle, condição de 3% das controladorias dos municípios cearenses, as quais admitem como responsável um prestador de serviço ou contratado, pessoa física ou jurídica, apesar de terem formalmente constituído um órgão para execução das atividades de controle interno.

3) Posição hierárquica da controladoria. Em seguida foi questionado acerca da posição hierárquica que a controladoria ocupa na estrutura organizacional da prefeitura a qual pertence e foi observado que, na maioria dos municípios, o órgão central de controle interno

está vinculado ao dirigente máximo, possuindo independência financeira e orçamentária, sem qualquer relação de subordinação com outro órgão da estrutura administrativa.

Gráfico 3 – Posição hierárquica do Órgão de Controle Interno na estrutura organizacional do Poder



Fonte: Adaptado de Oliveira, Monteiro e Oliveira (2021, p. 28)

Considera-se, portanto, que 64% das Controladorias atendem ao art. 4º da IN no 01/2017 do TCM/CE, e 25% está vinculado a algum outro órgão ou departamento, sendo satisfatório o atendimento aos preceitos da normativa, conforme o gráfico 3.

É interesse trazer à baila a comparação com outras pesquisas que também buscaram aferir a independência e autonomia de controladorias do estado do Ceará. Nesse sentido, muito embora tenha analisado os dados sobre uma amostra bem menor, qual seja, os municípios da região metropolitana de Fortaleza, Maia (2018, p. 70) realizou a coleta de dados em 2018, também após o início da vigência da IN no 01/2017 do TCM/CE, e encontrou resultado semelhante ao desta pesquisa, quando apurou que a maioria dos órgãos de controladoria, mais precisamente 80%, gozava de autonomia funcional, pelo menos no ponto de vista formal.

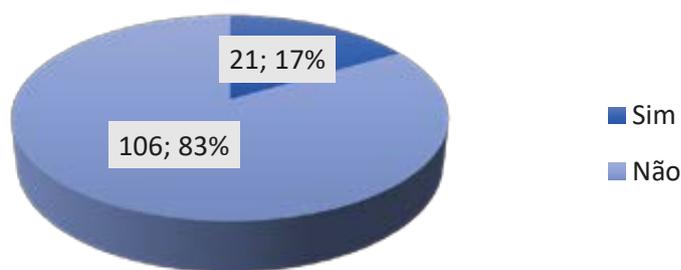
Já Cavalcante, Peter e Machado (2011), em pesquisa de 2007, também junto aos municípios da região metropolitana de Fortaleza, verificaram que 70% das controladorias estão em nível de segundo escalão, ou seja, sofrem subordinação em relação a algum órgão da estrutura administrativa, e 20% deles localizam-se em nível de primeiro escalão, possuindo autonomia suficiente capaz de cobrar e forçar a qualidade da gestão.

Percebe-se que os resultados praticamente se inverteram e, mesmo que outros fatores menos relevantes possam ter corroborado para a mudança desse resultado, é possível afirmar a efetiva influência da IN nº 01/2017 do TCM/CE, visto que entre o período de 2007 e 2018 não houve nenhum marco legislativo tão marcante quanto a normativa do TCM/CE, capaz de provocar mudanças tão significativas de cenário no controle interno municipal do estado do Ceará.

4) Vínculo funcional dos servidores da controladoria. Na questão 11, procurou-se verificar se os servidores que exercem atividade de controle interno são organizados em carreira ou cargo específico, ou seja, se ingressaram nos quadros da prefeitura em cargo efetivo de provimento por concurso público exclusivo para a área de controle interno.

Percebe-se, conforme dados explanados no gráfico 4, que as controladorias municipais, quase na sua totalidade, não possuem servidores de carreira, chegando ao percentual de 83%.

Gráfico 4 – Exercício de atividades de controle interno por servidores de carreira específica



Fonte: Adaptado de Oliveira, Monteiro e Oliveira (2021, p. 33)

Considera-se, portanto, que apenas 17% dos órgãos de controladoria têm suas atividades exercidas por servidores efetivos, cuja investidura no cargo se deu por concurso público na área de controle interno, sendo insatisfatório o cumprimento do art. 3º da IN nº 01/2017 do TCM/CE.

A partir da análise dos dados levantados pela RECIGP em relação a esses quatro elementos de previsão da normativa, foi possível traçar um perfil para o órgão de controladoria nos municípios do estado do Ceará no que diz respeito à sua estrutura e institucionalização, com base nos resultados que apareceram com maior frequência para aqueles municípios que informaram ter controladoria, bem como possibilitou a avaliação da adequação desse perfil às regras da IN nº 01/2017 do TCM/CE.

Quadro 2 – Perfil dos órgãos de controladoria nos municípios do Estado do Ceará *versus* Cumprimento da Instrução Normativa nº 01/2017 do TCM/CE

ESTRUTURA/INSTITUCIONALIZAÇÃO	PERFIL DA RECIGP	ATENDIMENTO A IN Nº 01/2017 DO TCM/CE
Nível e Período da Legislação reguladora do Sistema de Controle Interno	Lei Municipal / Publicação após a IN nº 01/2017 do TCM/CE	Sim
Posição Hierárquica da Controladoria na Estrutura Organizacional da Prefeitura	Vinculada ao dirigente máximo	Sim
Natureza do Vínculo Funcional do Controlador	Servidor com cargo comissionado ou função gratificada sem vínculo efetivo com a administração pública	Sim
Natureza do Vínculo Funcional dos Servidores que exercem atividades de controle	Não exercida por servidores de carreira específica de controle interno	Não

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do diagnóstico da RECIGP (Oliveira; Monteiro; Oliveira, 2021)

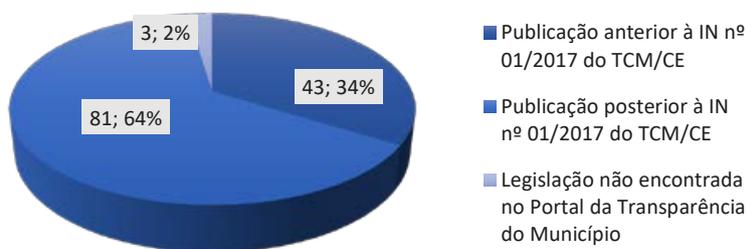
O perfil ora delineado demonstra a atual configuração dos órgãos de controladoria do Estado do Ceará no que tange à sua estrutura e institucionalização, e, de modo geral, verifica-se o cumprimento dos elementos avaliados da normativa do TCM/CE, com exceção do vínculo funcional dos servidores que exercem atividades de controle, o que, apesar de impactar de forma substancial na eficiência e na imparcialidade dos serviços prestados pelo órgão por falta de continuidade, impõe um dispêndio financeiro permanente que muitos municípios cearenses não têm, por enquanto, condições de suportar frente aos limites da LRF.

4.2 Influência da IN nº 01/2017 do TCM/CE para implantação de controladorias municipais após 2017

Através do acesso às legislações que atualmente regem as controladorias foi possível avaliar a influência da normativa do controle externo na criação e/ou reformulação de legislações acerca de sistemas de controle interno por todo o território cearense.

Verificando as datas das legislações informadas, constatou-se que a expressiva maioria foi publicada após a vigência da instrução normativa, em abril de 2017, conforme demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 5 – Período da legislação que regula o sistema de controle interno nos municípios cearenses



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do diagnóstico da RECIGP (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021)

Dessa maneira, observa-se que 64% dos órgãos de controle interno dos municípios foram criados após a publicação da IN nº 01/2017. É certo que, algumas dessas leis, embora publicadas após abril de 2017, tratam-se de reformulações de sistema de controle interno já criados por leis anteriores. Esse é o caso do município de Aracati, que já possuía SCI regulamentado por lei e após a publicação da IN nº 01/2017 atualizou sua legislação para adequar-se às orientações da normativa, publicando a lei municipal nº 333/2017. Além disso, este município tornou a controladoria geral, antes subordinada ao gabinete do prefeito, órgão independente orçamentaria e financeiramente, passando a ter status de secretaria através da reestruturação administrativa promovida pela lei complementar nº 003/2017.

Os dados mostram que, apesar das coerentes críticas à normativa já debatidas no referencial teórico dessa pesquisa, é evidente sua influência no sentido de impulsionar a estruturação e a institucionalização de órgãos de controle interno municipais no estado do Ceará, os quais, embora eventualmente possam ainda não desenvolver satisfatoriamente as atividades de controle recomendadas pela instrução normativa, certamente criaram bases fundamentais para desenvolvimento do controle da administração pública municipal a que pertencem.

O avanço se torna ainda mais notório quando se compara o percentual de municípios que não possui controladoria no estado do Ceará com outros estados, como, por exemplo, a Paraíba. Enquanto o Ceará atinge um percentual de apenas 32%, se considerarmos os municípios que declararam não possuir controladoria (5%) e os que não responderam ao diagnóstico (27%), a Paraíba chega a 59%. Esse dado foi obtido na justificativa da nota técnica nº 01/2018, divulgada pelo Fórum Estadual Permanente de Combate à Corrupção do Estado da Paraíba (Focco-PB) em agosto de 2018, cujo objetivo é semelhante ao da in nº 01/2017 do TCM/CE, qual seja, recomendar boas práticas para possibilitar a implementação de sistemas de controle interno nos municípios paraibanos (FOCCO/PB, 2018).

4.3 Papel da RECIGP no fortalecimento do controle interno no Ceará

A RECIGP tem como missão promover a integração dos sistemas de controle interno do estado do Ceará dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto no âmbito estadual quanto municipal. O seu planejamento estratégico tem foco no aprimoramento dos mecanismos de controle da gestão pública como um todo, mas há uma preocupação especial com o controle interno municipal, o que se deve tanto pelas condições estruturais e orçamentárias mais modestas, se comparado às estruturas dos órgãos estaduais, como pela representatividade das controladorias municipais no estado, podendo chegar a ter adesão de até 184 Prefeituras e do mesmo número de câmaras legislativas.

Prova disso é a previsão de objetivos e ações estratégicas no sentido de prospectar municípios para criação e fortalecimento de órgãos de controle interno; elaborar padrões, diretrizes e práticas de controle interno para implantar nos órgãos municipais; instituir programa de educação continuada em controle interno, dentre outros.

Dessa forma, a rede tem importante papel impulsionador das boas práticas de controle interno nos municípios cearenses, mesmo porque, até setembro de 2021, conforme ata da última reunião do colegiado em 14 de setembro, conta com 21 controladorias de prefeitura e duas controladorias de câmaras, ou seja, a grande maioria do colegiado, que também tem como membros órgãos centrais de controle interno dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do estado, tais como Assembleia Legislativa, Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal Regional Eleitoral, a Superintendência Regional da Controladoria Geral da União e o próprio Tribunal de Contas do Estado.

O relacionamento entre órgãos e entidades públicas voltadas para a fiscalização e o controle interno da gestão pública promove a parceria e a cooperação mútua, permitindo a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas.

Foi a partir de diagnóstico e perfil dos órgãos centrais de controle interno nos municípios elaborado pela rede, no intuito de conhecer a realidade dos municípios cearenses em termo de controle, que este estudo pôde levantar dados para a consecução do seu objetivo primordial, que é verificar adequação das controladorias à normativa do TCM/CE sob alguns aspectos. Dessa forma, a rede colabora inclusive com o tribunal de contas no sentido de oferecer dados para aperfeiçoar as suas normativas e direcionar ações no sentido de impulsionar melhorias nas controladorias municipais.

Os dados obtidos a partir do diagnóstico da rede, o qual traçou um perfil mais amplo do que foi analisado nesse estudo, incluindo dados relativos às atividades desempenhadas pelas controladorias municipais, confere direcionamento para a atuação desse colegiado, que a partir do conhecimento da realidade local pode propor estruturas, ações e

metodologias com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos, concretizando os projetos e ações estratégicas de seu planejamento. Enfim, reconhece o potencial de apoio técnico e institucional que a rede estadual pode proporcionar aos municípios através do intercâmbio de boas práticas e compartilhamento de conhecimentos e produtos.

5 Considerações finais

Tendo em vista a definição de objetivos específicos para alcançar os resultados esperados dessa pesquisa, os dados do diagnóstico elaborado pela RECIGP foram tratados de forma a atender essa expectativa, resultando nas conclusões a seguir delineadas.

Em atendimento ao primeiro objetivo, que era verificar a adequação das controladorias municipais às normas e diretrizes da IN nº 01/2017, do TCM/CE, que tratam da estrutura e institucionalização desses órgãos, foi realizado o confronto de tais regras com os dados obtidos a partir do diagnóstico da rede, onde, com base no perfil traçado no quadro 2, verificou-se a adequação apenas em parte visto que, dos quatro elementos analisados, apenas um não é atendido pelas unidades de controladoria do estado do Ceará.

Dessa forma, observou-se que as controladorias municipais foram, quase na sua totalidade, instituídas mediante lei municipal, na forma como estabelece a normativa do controle externo e a teoria do direito administrativo no que diz respeito à criação de órgãos, departamentos e setores na administração pública.

Também constatou-se que as controladorias municipais possuem autonomia satisfatória, pois estão vinculadas de forma direta à autoridade máxima do poder, que no caso é o prefeito, não se subordinando hierarquicamente a nenhum outro órgão ou departamento da estrutura administrativa, o que atende à normativa do TCM/CE e garante a independência e a imparcialidade funcional da controlaria, que pode desempenhar suas atividades de controle de forma isenta, livre, independente e autônoma no âmbito do ente local.

Observou-se, ainda, que os responsáveis pelas controladorias dos municípios são, em sua maioria, servidores comissionados, cedidos ou efetivos, havendo apenas uma pequena parcela de controladorias conduzidas por prestadores de serviços ou contratados, o que atende à IN nº 01/2017 do TCM/CE de forma satisfatória, pois a normativa veda apenas a terceirização das atividades de controle, haja vista serem atividades próprias da administração pública.

Já no que diz respeito à natureza do vínculo dos servidores que exercem atividades de controle, a grande maioria das controladorias não respeita a regra de composição por servidores de carreira específica prevista na normativa, o que compromete a impessoalidade e a eficiência nos procedimentos dos órgãos em razão da rotatividade de pessoas nos cargos. Por outro lado, é compreensível a situação constatada quando se considera o custo permanente que um servidor efetivo traz para os municípios, elevando seus gastos com pessoal,

que muitas vezes estão no limite estabelecido pela LRF ou até mesmo já o ultrapassaram, conforme discutido na seção 2.4.4.

O cenário demonstrado pelo perfil traçado no quadro 2 serve, portanto, de norte para que o tribunal de contas possa aperfeiçoar a normativa já existente, considerando a nova realidade em que se encontram as controladorias municipais, bem como corrigindo pontos de interferência na autonomia dos municípios, conforme discutido anteriormente na seção 2.4.1.

Quanto ao segundo objetivo específico que era analisar a influência da IN nº 01/2017, do TCM/CE na implantação e/ou reformulação das controladorias municipais após 2017 a partir das legislações informadas no diagnóstico, foi realizado levantamento das datas das leis que regem atualmente as controladorias, as quais foram informadas no questionário do diagnóstico da rede e/ou buscadas de forma ativa nos sites dos municípios, e constatou-se que a expressiva maioria foi publicada após a vigência da instrução normativa, em abril de 2017, conforme gráfico 2.

A partir desse dado, foi possível inferir que a normativa impulsionou tanto a criação de novas controladorias nos municípios cearenses como provocou a reformulação de outras tantas, que, apesar de já possuírem controladoria constituída, atualizaram suas legislações de regência para atender às novas regras da normativa do TCM/CE.

Resta evidente que, apesar das merecidas críticas, a normativa levou os municípios a pensarem sobre controle interno. Ainda que possuam dificuldades financeiras e operacionais para realizar todas as atividades propostas ou cumprir todas as exigências, muitos municípios deram o primeiro passo, buscando formas de atender minimamente a IN e o resultado é refletido na pulverização de legislações municipais estruturando sistemas de controle interno por todo o território cearense após abril de 2017.

Acerca do terceiro objetivo específico, que trata sobre análise do papel da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública no fortalecimento do controle interno no Ceará, foi discorrido nas seções 2.5 do referencial teórico e 4.3 dos resultados e discussões dessa pesquisa, onde se demonstrou sua composição, seus objetivos e ações estratégicas, e seu potencial de apoio técnico e institucional aos municípios através do intercâmbio de boas práticas e compartilhamento de conhecimentos e produtos.

A cooperação institucional promovida pela rede tem amplo poder de colaborar com o desenvolvimento do controle interno municipal, inclusive promovendo a interlocução qualificada entre controle interno e externo, haja vista a presença da Controladoria do Tribunal de Contas do Estado na sua composição.

Prova disso é que a portaria nº 285/2021, do Tribunal de Contas do Estado (Diário Oficial/TCE, p. 2), que define projetos estratégicos para o período 2021-2023 do plano estratégico 2021-2026 do TCE/CE, no âmbito do projeto Fortalecimento do Controle

Interno dos Jurisdicionados e Fomento à Colaboração do Controle Externo, cujo objetivo é fortalecer o controle interno para apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, promoverá estudo para reformulação da IN nº 01/2017 e para isso submeterá o novo texto à análise dos membros da Rede Estadual de Controle Interno, a fim de coletar sugestões e opiniões de quem vai aplicar e observar a nova normativa.

A ausência de discussão com a comunidade de controle à época de sua publicação foi inclusive uma das fortes críticas à IN nº 01/2017, que por causa da falta de diálogo com os jurisdicionados desconsiderou em diversos pontos a autonomia municipal consagrada pela Constituição e as realidades locais.

Tendo o presente estudo atendido aos objetivos pré-estabelecidos, pode-se concluir, com base na análise dos dados coletados, que o questionamento central: “Como se encontra a adequação das controladorias do Poder Executivo municipal às normas de estrutura e institucionalização do órgão central do sistema de controle interno estabelecidas pelo TCM/CE na IN nº 01/2017?”, foi plenamente respondido quando se verificou que a adequação à normativa se deu apenas em parte, tendo em vista que em um dos elementos de análise a expressiva maioria dos órgãos de controladoria não atendem à regra do art. 3º, *caput*, qual seja, a exigência de ter servidores de carreira em seus quadros funcionais.

Apesar disso considera-se satisfatório o cumprimento das regras de estrutura e institucionalização da IN nº 01/2017 do TCM/CE, haja vista que o atendimento aos demais elementos analisados demonstram que os processos de implantação das controladorias municipais satisfazem a bases doutrinárias indispensáveis para o desenvolvimento de atividades de controle eficientes e independentes, capazes de cobrar e forçar a qualidade da gestão sem interferências.

Ao contrário do que constatou Cavalcante, Peter e Machado (2011, p. 42), na sua pesquisa de 2008 nas controladorias da região metropolitana de Fortaleza, afirmando que a implantação de órgãos de controle nas instituições governamentais municipais estava apenas iniciando, ensaiando a passos lentos, atualmente, a partir dos dados analisados nesse estudo, pode-se asseverar que a implantação de controladorias municipais não é mais um desafio para o estado do Ceará, devendo agora o TCE, instituições afins e colegiados de controle interno, como a rede, empenharem esforços para aprimorar as atividades de controle realizadas por esses órgãos. Tal feito se deve em muito à normativa do controle externo, que, forçando a regulação de SCI mediante lei, proporcionou a criação de estruturas necessárias para desenvolvimento de atividades mínimas de controle

É certo que à normativa cabe a indicação de atualização e reformulação à nova realidade do controle interno cearense, bem como para ajustes na interferência operada na autonomia dos municípios. Todavia, é evidente a contribuição da normativa do TCM/CE para que acontecessem ajustes organizacionais nos poderes executivos municipais de modo

a iniciar ou aperfeiçoar os trabalhos de controle já realizados, o que certamente promoverá melhorias na prestação dos serviços públicos para a sociedade, bem como auxiliará os próprios gestores a tomarem decisões com mais qualidade, baseada em informações relevantes produzidas pelos órgãos de controle interno. O estudo auxilia como um direcionamento prático para a atualização da instrução normativa, fornecendo também uma linha de base para um acompanhamento posterior por parte do Tribunal de Contas. Afinal, o normativo abordou apenas quatro itens de um diagnóstico mais amplos promovido pela RECIGP que contém outros itens que podem auxiliar no fortalecimento do sistema de controle interno do Ceará com o apoio institucional entre a rede e a corte de contas.

O estudo possibilitou avanços teóricos ao se relacionar com outros estudos direcionamentos para a melhoria do sistema de controle interno do Ceará ao envolver os órgãos de controle interno municipais e estaduais que são consequentemente jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado (FERREIRA, 2018; ALMEIDA; PINHO; MACHADO, 2019; FERREIRA; SANTOS; VASCONCELOS, 2021; OLIVEIRA; VASCONCELOS; VIANA, 2022). Destaca-se, também, os avanços realizados por conseguir ampliar a base de respondentes de estudos de Cavalcante, Peter e Machado (2011).

Os dados mostram que, apesar das coerentes críticas à normativa já debatidas no referencial teórico dessa pesquisa, a normativa teve influência no sentido de impulsionar a estruturação e a institucionalização de órgãos de controle interno municipais no estado do Ceará, os quais, embora eventualmente possam ainda não estar desenvolvendo satisfatoriamente as atividades de controle recomendadas pela instrução normativa, o que pode ser verificado em estudos posteriores, certamente criaram bases fundamentais para o desenvolvimento do controle da administração pública municipal a que pertencem.

Considerando as limitações das análises dessa pesquisa e a expressiva quantidade de controladorias formalmente constituídas, sugere-se o desenvolvimento do estudo para confrontar os dados do diagnóstico da rede estadual que tratam das atividades desenvolvidas pelas controladorias com os padrões mínimos sugeridos pela IN nº 01/2017 do TCM/CE.

O presente estudo é apenas ponto de partida para futuras pesquisas dessa natureza, até mesmo pelo dinamismo do assunto pesquisado, que está em constante evolução e vem ganhando força e incentivo no meio acadêmico, haja vista as grandes contribuições do controle em geral para as organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Referências

- ALMEIDA, A. M. P.; PINHO, R. C. S.; MACHADO, M. V. V. Controles internos e gestão de riscos: instrumento de eficiência dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 17, n. 2, pp. 74-113, jul.-dez., 2019.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada

em 5 de outubro de 1988. 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República Federativa do Brasil. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. **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 Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República Federativa do Brasil. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

CARVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. **Organização do sistema de controle interno municipal**. 4 ed. Porto Alegre: CRC/RS, 2007.

CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V. Organização dos órgãos de controle interno municipal no estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de Fortaleza. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v. 4, n. 1, pp. 24-43, 2011.

CEARÁ. Protocolo de Intenções nº 01/2017, de 14 de dezembro de 2017. Protocolo de Intenções que entre si celebram os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Ceará; o Ministério Público do Estado do Ceará; a Defensoria Pública do Estado do Ceará; o Tribunal de Contas do Estado do Ceará; para a criação da Rede de Controle Interno da Gestão Pública. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, série 3, ano 10, n. 59, pp. 7-9, Fortaleza, 28 mar. 2018. 2018b.

COELHO, E. R. C. **A controladoria governamental e o controle da aplicação de recursos públicos**: um modelo de acompanhamento da execução orçamentária da despesa no município de Fortaleza. 2006. 140 p. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

FERREIRA, G. J. B. C. **Órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e seus controles internos**: efeito tamanho – desempenho. 2018. 90f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Curso de Administração, Fortaleza, 2018.

FERREIRA, G. J. B. C.; SANTOS, J. G. C.; VASCONCELOS, A. C. Avaliação do controle interno e tamanho dos órgãos sob jurisdição do Tribunal de Contas do Ceará. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 15, n. 2, pp. 1-21, 2021.

FÓRUM ESTADUAL DE COMBATE A CORRUPÇÃO (FOCCO/PB). Recomenda estrutura mínima e prazos para a implementação do “Sistema de Controle Interno” previsto nos Arts. 74 e 31 da Constituição Federal. **Nota Técnica GT-CI 01/2018**. João Pessoa. 2018.

GLOCK, J. O. **O apoio do Controle Interno aos Tribunais de Contas**. Consultoria SCI,

2015. Disponível em: <http://www.jgconsultoriasci.com/post/o-apoio-do-controle-inter-no-ao-tribunal-de-contas/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MAIA, V. de A. **Controladorias Municipais no Estado do Ceará**: uma análise da aderência à normatização do controle externo. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia, Fortaleza, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPC/ES). É inconstitucional servidor comissionado ou em função de confiança exercer cargo de controlador interno, decide STF. 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www.mpc.es.gov.br/2020/08/e-inconstitucional-servidor-comissionado-ou-em-funcao-de-confianca-exercer-cargo-de-controlador-interno-decide-stf/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MORAIS, E. L. **Análise Funcional do Sistema de Controle Interno na Gestão Pública Municipal**: Um estudo de caso em uma prefeitura municipal do nordeste goiano. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Alto Paraíso de Goiás/Goiás, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

OLIVEIRA, E. H. P.; MONTEIRO, H. J. B.; OLIVEIRA, L. G. L. (org). **Diagnóstico do sistema de controle interno dos municípios do estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, INESP, 2021.

OLIVEIRA, L. G. L.; VASCONCELOS, F. F.; VIANA, V. M. da S. Avaliação da estrutura do sistema de controle interno dos poderes e instituições públicas do Ceará para os anos de 2016 a 2018. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 20, n. 1, pp. 163-189, 2022.

PINHO, J. G. dos S. **Controladoria governamental nos municípios da região metropolitana de Fortaleza**. 2017. 107 p. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2017.

RAMIS, D. D. Controle da administração pública. **Revista Âmbito Jurídico**. v. 21, n. 176, set. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/controle-da-administracao-publica/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

REDE ESTADUAL DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA (RECIGP). **Planejamento Estratégico 2019-2023**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, INESP, 2019.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada a contabilidade**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis, 2017.

SANTOS, S. R. T.; TRES, T. F. Controladoria, auditoria interna e controle interno: o entendimento dos gestores públicos municipais pertencentes ao Corede Produção/RS. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 12. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

TCE-CE / Diário Oficial. **Portaria nº 285/2021**. Ano 8, n. 123. Disponibilização: 02/07/2021. Publicação: 05/07/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE). **Quase metade das prefeituras do Ceará gastam acima do limite com pessoal.** 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/corregedoria/corregedoria-noticias/2832-quase-metade-das-prefeituras-do-ceara-gastam-acima-do-limite-com-pessoal>. Acesso em: 24 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ (TCM/CE). Instrução Normativa nº 01, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial do TCMCE.** 28 abr. 2017. Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://municipios.tce.ce.gov.br/tcemunicipios/wpcontent/uploads/2017/05/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-2017-01-vers%C3%A3oabril-de-2017.pdf>. Acesso em: 9 jul 2021.

VIDAL, S. H. C. **A integração dos sistemas de controle interno para o fortalecimento da governança pública:** a contribuição da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará. 2022. 147f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

O controle externo no resguardo da administração pública: sua atuação na calamidade financeira do estado de Minas Gerais

External Control in the Protection of Public Administration: Its Role in the Financial Calamity of the State of Minas Gerais

Bruno Massayuki Nakano

Pós-graduado em Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e duplo-diplomado em Direção e Gestão Pública pela Universidade de Vigo (UVigo/Espanha). Assessor técnico da assessoria econômica da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo. E-mail: bruno.nakano@alumni.usp.br

Luciana Patricia Albuquerque de Paula

Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), pós-graduada em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FIGF), licenciada em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (USP). Supervisora escolar da Secretaria Municipal da Educação de São Paulo. E-mail: luciana.albuquerque@usp.br

Resumo: O presente trabalho visa compreender a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) na salvaguarda do equilíbrio fiscal da unidade federativa por ocasião do decreto de calamidade financeira ocorrido em 2016. Enquanto órgão de controle externo, investido da responsabilidade de acompanhar a gestão dos recursos públicos por meio das fiscalizações, analisa-se os atos de acompanhamento, notadamente na figura do parecer prévio e seus alertas, para tecer os limites da atuação e constrangimento a partir de seu exercício no dever de resguardar a administração estadual. Por meio do enfoque neoinstitucionalista, de valorização das influências institucionais, permite-se uma interpretação do mecanismo de controle e defesa do Estado institucionalmente organizado, ou seja, da sistemática que permeou as tomadas de decisões na gestão financeira. Assim, na

perspectiva do estudo de caso, identifica-se que o órgão técnico desempenha as suas funções com base nos relatórios técnicos do Executivo que, apesar de empreender medidas de saneamento e eficiência administrativa, especialmente naqueles apontados pela corte de contas, não obteve êxito para o equilíbrio fiscal naquele ano. Mesmo assim, as contas foram aprovadas com ressalvas pelo TCE-MG, na forma do parecer prévio, também recebendo a aprovação final pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O não atingimento das metas e prazos conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal foi atenuado pelo dispositivo do próprio decreto de calamidade financeira, que alterou o regramento legal, permitindo os descumprimentos e funcionando como um novo paradigma jurídico para as decisões de controle exercidas pelo TCE-MG.

Palavras-chave: Controle externo. Calamidade financeira. TCE-MG.

Abstract: The present paper aims to understand the performance of the Court of Auditors of the State of Minas Gerais (TCE-MG) in safeguarding the fiscal balance of the federative unit on the financial calamity decree which took place in 2016. As an external control body, invested with the responsibility of monitoring the management of public resources through inspections, the monitoring acts are analyzed, notably in the figure of the prior opinion and its alerts, to weave the limits of action and constraint from its exercise in the duty to protect the state administration. Through the neo-institutionalist approach, of valuing institutional influences, it is possible to interpret the mechanism of control and defense of the institutionally organized State, that is, the system that permeated decision-making in financial management. Thus, from the perspective of the case study, it is identified that the technical body performs its functions based on the technical reports of the Executive that, despite taking measures of sanitation and administrative efficiency, especially those pointed out by the court of auditors, was not successful for fiscal balance in that year. Even so, the accounts were approved with reservations by the TCE-MG, in the form of a preliminary opinion, and receiving final approval by the Legislative Assembly. The non-achievement of goals and deadlines according to the Fiscal Responsibility Law was mitigated by the device of the financial calamity decree itself, which changed legal rules, allowing non-compliance and functioning as a new legal paradigm for the control decisions exercised by the TCE-MG.

Keywords: External control. Financial calamity. TCE-MG.

1 Introdução

Na última década, um número expressivo, de sete unidades federativas, decretou, em

alguma medida, o estado de calamidade financeira, de modo a oficializar o ápice do des- controle de suas finanças públicas. Foram três em 2016, quais sejam, os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, e mais quatro em 2019: Roraima, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Goiás – em ordens de decretação, respectivamente. Apesar da existência dos diversos mecanismos de salvaguarda do erário e da própria administração, tais como os órgãos de controle externo, não foi possível evitar o grave cenário das contas públicas. Esse fato suscitou o anseio por entender as circunstâncias que concorreram – a despeito das responsabilidades de acompanhar a gestão dos recursos públicos por meio das fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de seus aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de todos os atos geradores das receitas e despesas públicas – para a decretação do estado de calamidade financeira.

O enfoque deste trabalho, porém, não abordará a totalidade do universo identificado, limitando-se ao estado de Minas Gerais, que fez parte da primeira onda do gênero, terceiro da sequência, e corresponde a uma das maiores economias da federação, ficando atrás apenas dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro em termos de Produto Interno Bruto (PIB). Na condição de segundo estado mais populoso – com 21,4 milhões de habitantes estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2021 (ou 19.597.330 conforme último censo de 2010) – é também o estado com o segundo maior orçamento público¹, com receitas orçamentárias de R\$ 97,2 bilhões e despesas orçamentárias de R\$ 98,4 bilhões, o que torna MG o estado com a maior estrutura e capacidade governamental dentre aqueles que decretaram a calamidade financeira. Destaque-se ainda que, no quesito orçamento público o estado mineiro é superado apenas por São Paulo. Entretanto, o estado paulista não apresentou, até o momento, as mesmas dificuldades orçamentárias observadas em Minas Gerais.

É importante ressaltar que o Brasil apresentou sinais de recessão econômica em meados de 2014, registrando recuos significativos do PIB nos dois anos seguintes, o que é elemento de primeira ordem a impactar nas arrecadações do setor público. De acordo com os dados do IBGE, a economia nacional contraiu cerca de 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016, impactando nos setores produtivos e registrando o desemprego de mais de 14 milhões de trabalhadores ao longo de 2017. Este cenário econômico que coincide com o agravamento das contas públicas e a decretação das calamidades financeiras aponta uma relação entre as contas públicas da federação e a situação das contas estaduais.

De acordo com Matos (2016), baseando-se no Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), “a economia brasileira entrou em recessão no segundo trimestre de 2014,

¹ De acordo com a plataforma Cidades do IBGE, com valores atualizados até 2017, o estado de Minas Gerais registrou receitas orçamentárias realizadas de R\$ 97.199.823.156,16 e despesas orçamentárias empenhadas de R\$ 98.391.669.163,23 conforme último dado registrado. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.

após 20 trimestres consecutivos de expansão” (MATOS, 2016, p. 1). A autora destaca que, no segundo trimestre dos anos de 2014 e 2015, “a taxa média de contração por trimestre foi de 2,8%, em termos anualizados, ou seja, um contexto similar ao das recessões de 1987-1988 e 1989-1992, não apenas pela contração observada, mas também pela duração do período recessivo” (MATOS, 2016, p. 1), pontuando que a recessão de 2016 seria bem expressiva em termos de extensão, considerando a média de duração destes períodos de recessão.

Assim, remontando ao ano de 2016, testemunha-se o início de um movimento inédito no sentido de reconhecer a falência iminente dos meios tradicionais de gestão financeira e severos desequilíbrios fiscais por três dos quatro estados mais ricos do país. Em 17 de junho daquele ano, pelo decreto nº 45.692, o estado do Rio de Janeiro oficializou a calamidade pública no âmbito de sua administração financeira. Em 21 de novembro do mesmo ano, foi a vez do estado do Rio Grande do Sul, pelo decreto nº 53.303, reconhecer a sua calamidade financeira. Na sequência, em 5 de dezembro, foi o estado de Minas Gerais – objeto deste trabalho – pelo decreto nº 47.101, a oficializar o descontrole financeiro estadual.

A compreensão da natureza institucional e dos fatos que se articulam à grave crise financeira no estado mineiro é fator preponderante no apontamento das eventuais lacunas no curso das operações governamentais de controle e defesa do Estado. Deste modo, vale destacar que não é objeto deste trabalho a análise do conteúdo orçamentário e de contas, atendo-se apenas aos aspectos legais que permeiam os procedimentos de se acompanhar, produzir e atuar nas evidências técnicas de auxílio à gestão orçamentária estadual a partir do controle externo. Nesse sentido, a aderência aos preceitos da lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e aos relatórios emitidos pelo tribunal de contas do estado, juntamente de suas aprovações ou não, e das emissões de alertas conforme os dispositivos obrigatórios serão os elementos norteadores para buscar compreender tais mecanismos.

Abarcar as atividades das instituições enquanto organizações dinâmicas e opostas ao neoclassicismo², que se baseava na racionalidade e maximização econômica do sistema, o pensamento da economia institucional – prosperado na concepção institucionalista – é uma abordagem de observação sob a perspectiva variável e orgânica da economia. Mencionado por Thorstein Veblen (1857-1929), um dos precursores da economia institucional, ou institucionalismo, considerou em suas abordagens a relevância das inovações, a compreensão das transformações em detrimento do equilíbrio, e o próprio progresso tecnológico (CONCEIÇÃO, 2002), de modo que a sociedade seja observada pelos valores apurados dos costumes e hábitos.

2 A teoria neoclássica da economia, também reconhecida como escola de economia neoclássica, foi cristalizada nos séculos XIX e XX, caracterizada pelo estudo dos mecanismos de oferta e demanda, perpassando pelas noções de preços, produção e distribuição, de modo a compreender as alocações de recursos oriundas da riqueza gerada. É, portanto, uma escola orientada a especificar e qualificar a maximização da utilidade. Nas palavras de Blaug (1993), a economia neoclássica é “a tentativa de derivar todo o comportamento econômico a partir da ação de indivíduos em busca da maximização de suas vantagens” (Blaug, 1993, p.315), ou seja, reforçando a concepção racional das coisas.

Essa interpretação essencialmente comportamental do institucionalismo, porém, é contestada como uma limitação, vindo a ser aperfeiçoada na compreensão neoinstitucionalista (PERES, 2008), contrapondo a insuficiência analítica, reestabelecendo a característica dedutivista da economia e retomando a centralidade nas instituições. Contudo, destaca-se que o institucionalismo em si é evolucionário, reforçando que a economia é um processo contínuo, cujas instituições interagem e se adaptam ao meio, influenciados por elementos como a política, legislações e tecnologias (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019). Nesse contexto, os processos de alocação de recursos seguem os mecanismos da estrutura de poder, ou seja, das instituições, afastando-se da alocação abstrata conforme as teorias de mercado (SAMUELS, 1995 *apud* MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019).

O neoinstitucionalismo, por sua vez, é uma valorização das influências institucionais, o que possibilita visualizar o Estado politicamente organizado, suscetível aos comportamentos econômicos e sociais (PERES, 2008). Nesse sentido, e tendo a compreensão das instituições como uma organização estruturada sob as regras e normas, acompanhada de seus valores e estruturas orientadoras das atividades (SALVADOR SERNA, 2003), reafirma-se que os “institucionalistas de todas as vertentes estudam as formas de controle social e o exercício das ações coletivas e rejeitam o argumento neoclássico de puro mercado autônomo da vontade, ação e controles humanos” (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019, p. 397).

Desta forma considera-se, na presente pesquisa, o neoinstitucionalismo como interpretação dos mecanismos de controle e defesa do Estado enquanto forma de visualizar a sistemática que permeou as tomadas de decisões envolvendo a gestão financeira do ente estadual. Reconhece-se, inclusive, a limitação de uma burocracia como processo puro de racionalização e utilitarista, passível de se amalgamar às relações sociais. Aproxima-se também do conceito de burocracia weberiana, pois “uma racionalidade instrumental-legal se institui e modifica as relações na sociedade, fazendo com que a burocracia moderna se consolide como razão materializada desse processo histórico” (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 426).

A realidade econômico-financeira vivenciada pelo estado de Minas Gerais não pode ser desconsiderada no escopo de avaliação da atuação do órgão. Pelo viés neoinstitucionalista, tem-se que o momento e a conjuntura influenciaram nas tomadas de decisões pelas estruturas do governo e da corte. Para além da aplicação do decreto de calamidade financeira, é notadamente sabido que ocorreu uma desaceleração significativa de importância nacional, impactando em diferentes medidas as instituições e suas ações, o que pode implicar também na decisão final de julgamento das contas. Se por um lado há o embasamento técnico por meio dos alertas e parecer, não se exclui por consequência a circunstância de análise pelos membros da corte e da casa legislativa.

Assim, nas linhas que seguem, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) será abordado enquanto instituição que influencia e é influenciada por atores sociais e por instâncias políticas, como as esferas legislativa e executiva, igualmente inseridas no contexto econômico que permeou a administração mineira. Conforme Pereira (2014), “[...] para o neoinstitucionalismo histórico, é importante que os atores sociais sejam analisados no contexto institucional e estatal” (PEREIRA, 2014, p. 157), o que permite apreciar e analisar os aspectos institucionais, históricos, políticos e econômicos que engendram o papel das instituições, os mecanismos de controle e defesa do Estado institucionalmente organizado, bem como seus limites. Visando analisar esta trajetória, ademais dos relatórios oficiais produzidos pelo TCE-MG, serão estruturantes o estudo da Constituição Federal de 1988, em especial o seu título VII, que trata da ordem econômica e financeira, e as legislações, normas e lei orgânica do órgão apreciador das finanças públicas do ente em criticalidade orçamentária.

2 Metodologia

Para o escopo desta pesquisa é utilizada a metodologia do estudo de caso que, conforme Lüdke e André (1986), tem por características fundamentais a possibilidade de descobertas de elementos ou dimensões que subsidiam uma primeira aproximação ao tema, ademais da ênfase que este tipo de abordagem traz à interpretação do contexto, comportando a apresentação da realidade do estado de Minas Gerais, a variedade de fontes de informações que os pesquisadores puderam ter acesso, além da possibilidade do estudo de caso permitir possíveis generalizações para situações similares e procurar referir, dentro de uma situação social, diferentes pontos de vista.

Nesse sentido, a presente pesquisa aborda o TCE-MG tendo por objeto a função do controle externo no acompanhamento e reconhecimento da calamidade financeira do estado. Busca, portanto, investigar o papel institucional desta corte de contas e os limites de sua atuação. A resposta ao problema tem como objetivo uma melhor compreensão do seu papel, funções e consequentes limites no exercício das atividades do tribunal de contas do estado, centrando-se no caso mineiro e precisamente no exercício de 2016, período em que foi decretada a calamidade financeira, além de permitir apreciar a orientação e reorientação das ações e decisões do Legislativo no acompanhamento da gestão dos recursos públicos pelo Executivo. Assim, diante da abordagem neoinstitucionalista e na perspectiva do estudo de caso, serão partes estruturais dessa compreensão os pareceres prévios e alertas emitidos pelo TCE-MG no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principalmente.

Sob esta ótica, permite-se que o estudo de caso seja um exame em nível exploratório da função do controle externo no acompanhamento das finanças do estado de Minas Gerais, admitindo um amplo e específico conhecimento do papel, função e limite do tribunal

de contas. Vale mencionar que os estudos de casos procuram apresentar um quadro particularizado de um fenômeno para facilitar a sua compreensão e não há a tentativa de testar ou construir modelos teóricos, mas há a perspectiva de interpretar os dados, contextualizar a informação e pontuar algumas constatações acerca do fenômeno em estudo. Para Gil (2008) estudar um caso pode auxiliar na explicação de “variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos” (GIL, 2008, p. 58), afora apoiar na exploração de circunstâncias nas quais os limites não estejam claramente visíveis.

Essa abordagem favorece, inclusive, a ilustração das ações implementadas pelo órgão de controle externo – como a emissão de relatórios, alertas e pareceres – e como estas medidas se articularam ao Poder Legislativo para evitar e minimizar a crise na gestão financeira daquele estado. Conforme Guerra (2005), os pareceres prévios são documentos que integram o “instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo” (GUERRA, 2005, p. 172), na forma de peça técnica, em consonância ao art. 71, inc. I da Constituição Federal de 1988, e da seção V da LRF, notadamente em seu art. 57.

Tais informações são de disponibilização constitucional obrigatória, em se tratando de dados contábeis, orçamentários e fiscais, “de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público” (BRASIL, 1988, art. 163-A). Soma-se ainda o disposto na LRF que institui como “instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: [...] as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal” (BRASIL, 2000, art. 48). São, portanto, informações disponibilizadas nos respectivos portais eletrônicos das casas legislativas e dos tribunais de contas para a livre e irrestrita consulta.

O acesso a estes documentos une os propósitos do estudo de caso à pesquisa documental que, segundo Gil (2008), “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51) trazendo aos relatórios do TCE-MG e outros alertas e documentos institucionais a função de possibilitar o conhecimento do contexto em que estava inserido o estado de Minas Gerais na decretação do estado de calamidade financeira, permitindo uma investigação, por meio de dados públicos, da atuação dos órgãos governamentais no resguardo do erário, contribuindo para a compilação de dados independentemente da vontade ou constrangimento dos sujeitos responsáveis pela emissão de relatórios, atas, alertas ou documentos oficiais.

3 O lugar dos tribunais de contas na administração pública brasileira

3.1 Antecedentes do controle da administração pública no Brasil

A trajetória administrativo-burocrática dos mecanismos de controle e defesa da administração pública brasileira é um aspecto importante para compreender o desenvolvimento da própria gestão pública (NAKANO, 2019), tendo em vista as ações de modernização das estruturas estatais e significativo impacto na cultura administrativa (OLIVIERI, 2011). O apanhado histórico permite que se observe a atual atuação como fruto de um processo de desenvolvimento no anseio de melhor acompanhar e controlar as contas públicas. Parte integrante do conceito de *accountability*³, a figura das cortes de contas possui origem concomitante ao surgimento da própria República, pois derivam das organizações incumbidas do controle financeiro, tais como o recolhimento dos impostos e a resultante fiscalização sobre todos os bens explorados no território.

Neste enfoque, para Brito (2009), o início efetivo do controle da gestão governamental veio ocorrer em 1822, quando da independência brasileira, com a estruturação do Tesouro Nacional, sendo reestruturado para o então Tribunal do Tesouro Público Nacional, em 1831, incluindo em suas atribuições a “administração da despesa e das receitas públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária” (BRITO, 2009, p. 3). O Tribunal de Contas da União, na forma como se estabelece em dias atuais, foi organizado em 1890, atuando como uma autêntica instância de fiscalização da gestão financeira.

Com o fim da monarquia brasileira, em 1891 foi promulgada a segunda Constituição da história nacional e a primeira no regime republicano de governo. Foi nesta Carta Magna também que se previu pela primeira vez o Tribunal de Contas, em seu art. 89, com a competência para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891, art. 89). Configura-se, desta forma, a oficialização do controle externo enquanto órgão especializado e competente, assim como a devida habilitação e capacidade para tal desempenho, vinculado ao Poder Legislativo – este sim responsável pela competência privativa de legislar e, sobremaneira, fiscalizar e julgar os atos do Executivo, o que inclui o manejo do orçamento público.

No mesmo sentido, há ainda os mecanismos de controle interno que, em contraponto à defesa do erário desempenhado pelo outro poder, no caso o Legislativo, trata-se da

3 Traduzido em sua forma simples como “responsável” pela *Cambridge Dictionary*, a palavra *accountability* possui origem linguística no latim *accountare*, que diz respeito a “tomar em conta”, derivada de *computare*, ou “computar”, relacionando-se ao conceito *putare*, de “calcular”, sendo um termo utilizado para expressar a noção de responsabilização. No espectro político, portanto, diz respeito à ideia de o governante prestar contas ao eleitorado, mencionado, inclusive, por James Madison e Alexander Hamilton na clássica série de artigos de *O federalista* (1787), notadamente nas edições de números 55 e 70. Para O’Donnell (1998), por sua vez, que discorre sobre a *accountability* horizontal, trata-se de um mecanismo de prestação de contas que pressupõe o acompanhamento administrativo, ademais de possuir capacidade para impor sanções e responsabilizações aos gestores. Desta forma, a *accountability* política é, portanto, uma relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata). Essa relação se caracteriza pela obrigação legal do agente público de responder ao ator ou órgão de controle (OLIVIERI, 2011, p. 1398).

organização administrativa do próprio Executivo no sentido de viabilizar a verificação prévia da legalidade dos atos e das tomadas de contas. Pontua-se que tal distinção ocorreu de maneira destacada após a instituição da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que definiu as normas gerais do direito financeiro para o controle dos orçamentos da União, Distrito Federal, estados e municípios, regulamentando, por sua vez, o controle interno, de maneira a introduzir formalmente a gerência prévia da administração na estrutura daquele poder executor (NAKANO, 2019).

Desta forma, de um lado o controle interno é realizado por órgãos especializados, designadamente na figura das controladorias gerais das três esferas de governo e, de outro o controle externo, representado pelos tribunais de contas, sejam eles da União ou dos estados e Distrito Federal, cada qual no seu âmbito da jurisdição administrativa, havendo ainda os tribunais de contas municipais estabelecidos anteriormente à Constituição de 1988 – que vetou o surgimento de novas cortes equivalentes, conforme art. 31, parágrafo 4º, desde então.

Como se viu, a preocupação do agente público com o controle estatal é antiga e possui viés para além da gerência dos recursos, o que abarca a defesa do erário no sentido de promover o acompanhamento das contas. Ao dispor da prerrogativa histórica de verificar a gestão financeira e avaliar a legalidade dos atos, os órgãos de controle assumiram também a responsabilidade pela saúde econômica do poder público.

3.2. Tribunal de Contas: atribuições e competências

As estruturas e os mecanismos de controle e defesa do Estado relativos aos atos da administração e gestão do erário são poderes e deveres que a administração possui para fiscalizar, orientar, monitorar e advertir, diretamente ou por meio de órgãos especializados, os seus próprios atos, verificando sua adequação e legalidade. Tais estruturas e mecanismos estão atrelados ao sistema de freios e contrapesos que surge na esteira da separação dos poderes. Contudo, segundo Moutinho (2020), o mecanismo de freios e contrapesos não se confunde com a ideia de separação dos poderes. Para o autor, a separação diz respeito à finalidade de garantir que cada um dos distintos poderes exerça suas funções independentemente, enquanto a de freios e contrapesos corrobora na manutenção dos escopos, ou seja, sem abusos e de maneira harmoniosa entre si.

Esta organização é uma forma de controle do poder, pois garante que cada um exerça suas funções e, de forma integrada, controle os demais poderes a fim de efetivar o mecanismo de freios e contrapesos – essencial ao contexto do Estado Democrático de Direito.

No art. 37 da CF/1988 é disposto que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”,

estabelecendo tais fundamentos no escopo do controle da administração e designando os princípios que devem reger o funcionamento da máquina pública. Assim, entra a atuação dos órgãos de controle interno e externo, com atribuições de realizar a fiscalização no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade no manejo das contas públicas.

Deste modo, conforme artigos 71 e 74 da CF/1988, encontra-se também a previsão de controle interno no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de controle externo na forma de órgão especializado que auxiliará os legisladores na atividade de apreciação de contas dos agentes públicos, podendo ser um controle prévio, concomitante à execução orçamentária, ou ainda posterior com a finalidade de averiguar eventuais irregularidades. Em face do acima exposto, Rosilho (2016) aponta que, para a atividade de controle das contas públicas, no caso federal, o Congresso Nacional dispõe da “colaboração de órgão independente, vocacionado a ler a realidade financeira do governo, atestando sua fidedignidade e avaliando o cumprimento das leis orçamentárias e financeiras em geral” (ROSILHO, 2016, p. 283), qual seja, o Tribunal de Contas da União.

Em se tratando de órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas é um órgão constitucional que tem por objetivo fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais agentes que gerenciam o dinheiro público, possuindo também a competência para emitir alertas e pareceres prévios. Assim, estas Cortes realizam fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, para as quais são utilizados alguns instrumentos de fiscalização, tais como as auditorias, inspeções e levantamento de dados, fomentando o monitoramento de cada modalidade de fiscalização a partir de evidências constatadas por meio de provas documentais, análises de planilhas contábeis e dados que auxiliam na tomada de decisão por parte dos conselheiros do tribunal quanto à conformidade das contas públicas.

As ações estão associadas às diversas funções das cortes de contas, dentre as quais, conforme classificação de Conti (1998) pode-se citar: função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa. Entretanto, no que tange as contas de chefes do Executivo, compete ao Legislativo a instância julgadora, sendo a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas o documento técnico que subsidiará o julgamento dos atos da administração.

Exercendo as funções de avaliar e julgar as contas dos outros órgãos, os conselheiros dos tribunais de contas poderão impor multas aos gestores que tenham cometido alguma ilegalidade, fiscalizar licitações – avaliando os trâmites das compras públicas e se obedeceram às regras e normas legais –, avaliar a prestação de contas e emitir relatório sobre os dados levantados, monitorados e analisados. A depender do responsável pelas contas, estes pareceres possuirão efeitos sobre o agente público como julgamento e determinação de penalidade, quando da constatação de irregularidade, podendo estabelecer-se também o ressarcimento do dinheiro aos cofres públicos.

Considerando suas atribuições e as competências supracitadas, o dever do Tribunal de Contas é proteger o erário e o patrimônio público, respeitando o estabelecimento constitucional atribuído aos legisladores sobre a discricionariedade de julgar as contas dos chefes do Poder Executivo. Assim, a lei instituída permite aos senadores, deputados e vereadores, por critérios de conveniência e oportunidade, julgar a conformidade da prestação de tais contas, porém, a especialidade técnica para subsidiar a decisão é atribuída ao Tribunal de Contas que, enquanto instância técnica, combate a ilegalidade e arbitrariedade, zelando pela razoabilidade dos atos da administração. Conforme Mello (2004), tendo em vista a natureza teórica e técnica do controle, este seria de difícil condução pelo corpo legislativo, justificando, com isso, a atuação de um órgão especializado e designado especificamente para tal atividade.

Em síntese, aos tribunais de contas, em face de sua atribuição e especialidade, cabe emitir alertas sobre limites de gastos, endividamento público, extrapolação de gastos com inativos e pensionistas; custos arbitrários de programas e projetos com efetividade ínfima de resultados para a população, bem como indícios de irregularidades; e, a possibilidade de limitação de contas em face da frustração de receitas e aumento de despesas. Todavia, a condução da ação frente aos alertas emitidos é de competência do Poder Legislativo, a quem concorre aprovar ou reprová-las em questão, bem como tomar providências que possam evitar o desequilíbrio das contas públicas.

4 Atuação e procedimentos do controle externo na gestão do estado

Os tribunais de contas deliberam acerca de suas ações por diferentes instrumentos (LIMA, 2011), quais sejam: acórdãos, pareceres, instruções normativas, resoluções, decisões normativas e decisões monocráticas. Para cada instrumento são resguardadas diferentes finalidades tais como as ações de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial; recursos interpostos contra decisões prolatadas pelo tribunal; contas prestadas anualmente pelo governador e pelos prefeitos; aprovação do regimento interno, da estrutura organizacional, das atribuições e do funcionamento do tribunal e de suas unidades; fixação de critério ou orientação, bem como de interpretação de norma jurídica; edição de instrução normativa ou resolução; entre outros.

Conforme a lei nº 4.320/64, que estatui as normas gerais do direito financeiro aplicável à administração pública nos três níveis da federação, em seu capítulo III – “Do controle externo”, os artigos 81 e 82 expressam com clareza o zelo pela probidade administrativa no manejo do erário público. Para além de se tutelar o cumprimento das leis orçamentárias, o Poder Legislativo é instado a acompanhar a devida guarda e legalidade no emprego destes recursos, cabendo ao seu órgão auxiliar, na figura dos tribunais de contas, exercer o controle externo e apreciação das contas do Poder Executivo, com parecer técnico prévio.

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§1º – As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. (Brasil, 1964)

Por sua vez, a lei complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no art. 59 instituiu a fiscalização da gestão fiscal pelo Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos tribunais de contas, com ênfase no que tange ao atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, operações de créditos, despesa com pessoal, dívida consolidada, alienação de ativos e aos limites de gastos totais. Não obstante, o parágrafo 1º do mesmo artigo, estabelece o importante papel dos tribunais de contas ao instituir o juízo do alerta aos Poderes quando da identificação de anormalidades e/ou indícios de irregularidades.

[...] §1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º; II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§2º, 3º e 4º do art. 39. (Brasil, 2000, art. 59)

O parecer prévio, na condição de evidência técnica em que se manifesta o juízo do órgão fiscalizador em relação aos dados encaminhados, traz a noção de antecipação, ou seja, do que é prévio, “este traduz a ideia de que [...] é emitido antes do julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo” (ANDRADA; BARROS, 2010, p. 55), sendo um “dos mais importantes resultados do processo administrativo desenvolvido pelos órgãos de controle externo” (SILVA, 2003 *apud* ANDRADA;

BARROS, 2010, p. 55). Estas características conferem ao documento uma natureza *a priori* de análise, a fim de subsidiar o julgamento oficial das contas pelos legisladores. Conforme Moutinho (2020):

[...] no parecer prévio, o tribunal de contas competente pode recomendar a adoção de providências com vistas à correção de falhas e deficiências, observadas na apreciação das contas, e determinar a adoção de diligências corretivas que façam cessar violação a preceito normativo, legal ou jurisprudencial. Tais recomendações e determinações, vale dizer, produzem efeitos desde a sua emissão, não precisam ser aprovadas pelo Poder Legislativo, nem podem ser por ele rechaçadas, ainda que o julgamento das contas não acompanhe a conclusão do parecer prévio. Ainda pode nele incluir alertas, com vistas a fomentar a adoção de medidas de prevenção, ante a riscos financeiros, orçamentários, patrimoniais ou contábeis identificados na apreciação. (MOUTINHO, 2020, p. 439).

Assim, analisam-se os alertas e o relatório técnico de Parecer Prévio do TCE-MG com a finalidade de investigar seus indicativos para adoção de providências pelo Executivo com vistas a ordenar as contas públicas, suas determinações para adoção de diligências, bem como distinguir os alertas de riscos identificados na análise realizada pelo órgão e, desta forma, examinar consequente reação dos legisladores frente ao apresentado. A identificação destes cenários permite visualizar a atuação institucional do órgão.

4.1 O decreto de calamidade financeira de Minas Gerais

O cenário de crise e descontrole das finanças públicas no estado de Minas Gerais foi oficializado no dia 5 de dezembro de 2016, a partir da publicação do decreto nº 47.101, em edição especial do Diário do Executivo, ao instituir a situação de calamidade financeira no âmbito do estado. O governador Fernando Pimentel (PT), à época, no uso de suas atribuições e considerando “a situação financeira do Estado e a necessidade de se estabelecerem mecanismos que garantam a continuidade da atuação estatal, observando o acompanhamento e a avaliação da gestão fiscal responsável” (MINAS GERAIS, 2016), somado ao disposto no art. 65 da LRF, utilizou-se de uma medida até então singular para qualificar a calamidade pública em um setor da gestão governamental.

Registra-se que, no âmbito federal, as regras para que a União apoie complementarmente o ente em situação de anormalidade predispõe a ocorrência de “situação de emergência ou estado de calamidade pública, provocados por desastres” (BRASIL, 2010)⁴. A própria Constituição Federal, ainda que não manifestamente, aponta para o instituto da calamidade pública como sendo aplicável em desastres, “especialmente as secas e as inundações”

4 Decreto nº 7.257/2010, que regulamentou a lei nº 12.340/2010 – com nova redação dada pelo decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.

(BRASIL, 1988). A calamidade pública, portanto, caracterizada pela situação anormal e com sério comprometimento da capacidade estatal de resposta ao ocorrido, é passível de auxílio da União, desde que devidamente reconhecida pelo governo federal, e possuindo também efeitos a partir da LRF – este, sim, de maior relevância para a gestão financeira e orçamentária do ente.

A LRF institui em seu art. 65 que, “na ocorrência de calamidade pública reconhecida [...] pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação” (BRASIL, 2000), o ente terá a suspensão de prazos e a dispensa de se atingir os resultados fiscais e limitação de empenho, por exemplo. Tem-se como efeitos imediatos, portanto, a suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites com as despesas do funcionalismo, paralisação da contagem do prazo para o retorno aos limites da dívida consolidada, e dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho.

Assim, na sequência do rito estabelecido pela LRF, o decreto mineiro de calamidade financeira foi reconhecido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais por meio da Resolução nº 5.513, de 12 de dezembro de 2016. Conforme salienta Dallaverde (2020), este reconhecimento pelo Legislativo “é necessário apenas para conferir os efeitos previstos pelo art. 65 do diploma, e não propriamente para a caracterização ou não do estado de calamidade” (DALLAVERDE, 2020, p. 51), não afetando a legitimidade e utilidade do decreto de calamidade pública.

A gravidade daquela conjuntura foi registrada no decreto de calamidade financeira, reconhecendo em sua ementa que “as circunstâncias financeiras críticas e excepcionais colocam em risco a capacidade do Estado prover a manutenção dos serviços públicos essenciais à sociedade” (MINAS GERAIS, 2016), reiterando a sua função imprescindível na efetivação de serviços públicos de garantia da dignidade humana. Inclui também o reconhecimento do “crescimento desmensurado das despesas de pessoal efetivo que [...] acumulou o percentual de 252,98% e não foi acompanhado pelo correspondente crescimento da receita corrente líquida” (MINAS GERAIS, 2016), enquadrando o estado no limite prudencial da LRF para despesa com o funcionalismo.

O decreto justifica, ainda, a redução na arrecadação das receitas estaduais decorrente da “situação anormal derivada dos impactos no País da crise econômica internacional e nacional que implicam a contração do Produto Interno Bruto, [...] de modo a comprometer a capacidade de investimento e até mesmo o custeio para a manutenção dos serviços públicos” (MINAS GERAIS, 2016). Soma-se, inclusive, os fatores envolvendo “os fortes desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado junto à União, cujos contratos foram balizados no passado por outras condições macroeconômicas não mais presentes” (MINAS GERAIS, 2016), impactando no crescimento do saldo da dívida mineira. Por fim,

considerou-se também a inépcia dos “esforços de arrecadação, o rearranjo da legislação tributária, a recuperação da dívida ativa e as medidas de eficiência administrativa realizados até o momento” (MINAS GERAIS, 2016), agravando as dificuldades perante a folha de pagamento do funcionalismo.

Portanto, o decreto de calamidade financeira representa, em linhas gerais, a permissão do afrouxamento das normas do controle orçamentário e das regras de responsabilidade na gestão fiscal. Tal medida é de autoria do Executivo e chancelado pelo Legislativo. Neste meandro se verifica a oportunidade de atuação prévia e concomitante do TCE-MG enquanto guardião da técnica orçamentária de acompanhamento, no escopo do controle externo, em vista da integridade do erário através dos alertas e parecer prévio.

4.2 Procedimentos do TCE-MG

Conforme mencionado, cabe à corte de contas o controle externo materializado, entre outros, no acompanhamento da gestão governamental no que diz respeito aos limites constitucionais e legais das normas financeiras – o que pode ocorrer por meio da emissão de alertas aos poderes – conjuntamente à elaboração do parecer prévio, um instrumento de amparo aos legisladores na deliberação final das contas de governo do executivo estadual.

O alerta, previsto na LRF, é um procedimento atribuído ao Tribunal de Contas que o materializa submetendo primeiramente ao seu colegiado, na forma de proposta de emissão de alerta, quando constatado o atingimento de patamares prudenciais à gestão das contas, publicado no Diário Oficial de Contas do TCE-MG. Se aprovado, as autoridades competentes do Poder Executivo – o que inclui o governador – e o Ministério Público do Estado são notificados da matéria. No caso do exercício de 2016, os alertas foram emitidos com relação aos limites estabelecidos na LRF, destacando, entre outros, à ultrapassagem dos patamares da relação entre dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida apurada, além do percentual relativo à despesa com pessoal verificado nos relatórios de gestão fiscal, conforme publicado no Diário Oficial de Contas do TCE-MG, em 12 de janeiro de 2017, de modo a precaver o estado quanto às eventuais imposições nos termos do art. 31 da LRF, por exemplo.

Em relação ao parecer prévio, o TCE-MG disciplina a organização e apresentação anual das contas de governo prestada pelo chefe do Executivo, a partir da instrução normativa nº 13/2011. Esta instrução institucionaliza os procedimentos e conteúdo da documentação necessária para o suporte da emissão do parecer prévio, além dos prazos para o encaminhamento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) para o devido acompanhamento legal. Considera-se como parecer prévio “a peça técnico-jurídica emitida pelo tribunal sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, contendo manifestação conclusiva sobre a aprovação,

aprovação com ressalva ou rejeição das contas de governo, visando subsidiar o julgamento pelo Poder Legislativo competente” (MINAS GERAIS, 2011).

A emissão do parecer prévio com aprovação, ainda que constando ressalvas ou rejeitando as contas, com as respectivas recomendações e determinações, é realizada a partir do relatório de análise técnica da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE) do TCE-MG, que a encaminha para relatoria e revisão pelos conselheiros da corte, sendo deliberado ao final em sessão extraordinária do tribunal pleno, ou seja, em votação pelos sete conselheiros que compõem a casa. O documento é elaborado como balanço geral do estado a partir da prestação de contas anual e do exercício financeiro daquele ano, que considera as seguintes dimensões:

- Análise Econômica a partir da conjuntura nacional e mineira;
- Lei Orçamentária Anual;
- Gestão fiscal;
- Recursos vinculados por determinação Constitucional ou Legal;
- Manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde;
- Despesas com publicidade;
- Compensação financeira pela exploração de recursos minerais;
- Demonstrações Contábeis.

Reiteramos que não é objeto deste trabalho a análise do conteúdo orçamentário e de contas, mas apenas os aspectos legais que permeiam os procedimentos adotados no auxílio à gestão orçamentária estadual a partir do controle externo. Com isso, partindo do relatório elaborado pela CFAMGE, com a primeira edição do parecer prévio do tribunal pleno publicado em 26/04/2017, reexaminado com direito ao contraditório e ampla defesa do governador e seu secretário da Fazenda, o tribunal pleno, reunido em nova sessão extraordinária, no dia 11 de julho de 2017, votou pela aprovação com ressalvas das contas prestadas pelo governador, relativas ao exercício financeiro de 2016, tendo em vista o não cumprimento de índices constitucionais.

Apesar de o Ministério Público de Contas mineiro (MPC-MG) apresentar o seu parecer pela rejeição das contas, por infração à aplicação mínima constitucional na educação e saúde, o TCE-MG consolidou com cinco votos favoráveis e um voto contrário pela aprovação das contas estaduais de 2016. Na perspectiva dos conselheiros, incorporou-se como montante para tal aplicação os valores empenhados, a despeito de serem efetivamente pagos no exercício seguinte, justificada pela situação de crise econômica daquele momento e do decreto de calamidade financeira.

Votaram pela aprovação os conselheiros Adriene Andrade (relatora do processo),

José Viana, Mauri Torres, Sebastião Helvécio e Wanderley Ávila. O único voto pela reprovação foi dado pelo conselheiro Gilberto Diniz. O presidente da casa, Cláudio Terrão, por sua vez, não votou, pois, sua atribuição emana em situação de empate. Deste modo, a partir do que se conclui da deliberação pela sessão extraordinária do tribunal pleno, seja por aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, é que se materializa o parecer prévio propriamente e é realizado seu encaminhamento para a assembleia legislativa do estado, que seguirá os seus procedimentos próprios para a efetiva aprovação ou reprovação das contas do Executivo para aquele ano.

4.3 Circunstâncias e entendimentos da aprovação das contas com ressalvas

Compreendendo a análise das contas do estado, a área técnica do tribunal, notadamente a CFAMGE, ao identificar o resultado deficitário do orçamento, perante uma receita arrecadada de R\$ 83,966 bilhões e despesa realizada de R\$ 88,129 bilhões, ou seja, num saldo negativo de R\$ 4,163 bilhões, oficiou o Executivo estadual solicitando esclarecimentos acerca das ações adotadas no ímpeto de correção do desequilíbrio orçamentário.

Como resposta, o Executivo informa que o governo apontou os esforços de ampliação de receitas, a reforma administrativa do estado, custos do Tesouro Estadual com a previdência, medidas tomadas visando ao equacionamento da dívida com a União, e a assinatura do 8º Termo Aditivo ao contrato da dívida pública com a União (MINAS GERAIS, 2017). Aponta ainda a ação de arrecadação de receitas de caráter extraordinária, da restrição de execução de R\$ 2 bilhões da despesa, racionalização das nomeações e contratações de pessoal a fim de conter os gastos com a folha, redução de reajustes e de novos concursos públicos, ademais do processo de renegociação da dívida com a União (MINAS GERAIS, 2017).

Apesar de apresentar certa redução no saldo deficitário, a CFAMGE identificou que tais medidas não foram suficientes para vislumbrar um horizonte de correção do significativo rombo – momento em que, ciente do decreto de calamidade financeira estadual, requereu ao governo que se manifestasse sobre a realização dos gastos superiores ao montante arrecadado, de modo a esclarecer o cumprimento das despesas financeiras a despeito do descompasso na arrecadação. Nesse sentido, o Executivo explica que houve a priorização de pagamentos, ademais de adotar medidas de reequilíbrio orçamentário na forma de projetos de lei encaminhados à ALMG.

Tendo em vista a devolutiva do Executivo estadual, as notas taquigráficas da sessão de apreciação registram que a CFAMGE considerou os esclarecimentos satisfatórios, de modo que reconheceu os esforços empreendidos para o restabelecimento do equilíbrio orçamentário, comprovados pela redução observada – ainda que insuficiente – no montante deficitário ante o que se previa na Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele exercício. Todavia, a mesma CFAMGE reitera também a observância das disposições da LRF, frisando a

importância de se projetar e delinear uma gestão orçamentária íntegra e equilibrada para o cumprimento das respectivas metas e resultados previstos em dispositivos legais.

Reforça-se, ainda, que os compromissos com despesas devem estar devidamente acompanhados do seu efetivo amparo financeiro através dos fluxos orçamentários da previsão de receitas e limitação de despesas, o que pode ser efetivado pelo contingenciamento dos empenhos, ademais de obedecer às disposições da lei nº 4.320/1964, especialmente os artigos 47 e 50, acerca da programação de despesas (MINAS GERAIS, 2017). Não obstante, a conselheira Adriene Andrade, relatora do parecer, tendo em vista a instituição do decreto de calamidade financeira, registrou que “essa situação está atenuada, diante do estabelecido no inc. II do art. 65 da LRF. No entanto, como a situação de calamidade é transitória, [...] recomendo ao Estado que fique atento aos apontamentos da CFAMGE” (MINAS GERAIS, 2017, p. 10).

Em relação à despesa com pessoal, uma das dificuldades de maior envergadura nesse contexto, o estado de Minas Gerais possuía duas metodologias que culminaram em valores distintos para a verificação dos limites impostos pela LRF com a folha de pagamento dos servidores. Uma seguia os procedimentos da portaria STN nº 553/2014, que identificou R\$ 31,663 bilhões, ou correspondente a 58,93% da receita corrente líquida, e a outra que seguia as instruções normativas nº 1/2005 e nº 5/2005 do TCE-MG, contabilizando R\$ 25,973 bilhões, ou correspondente a 48,34% da receita corrente líquida, a saber:

Pela metodologia deste Tribunal, foram atendidos os limites máximos (60%), prudencial (57%) e de alerta (54%), calculados sobre a RCL. Pela metodologia da STN, o limite máximo (60%) foi atendido, mas o limite prudencial (57%) e o de alerta (54%) foram excedidos em 1,93 pontos percentuais e 4,93 pontos percentuais, respectivamente. (MINAS GERAIS, 2017, p. 22)

Sem embargo, conforme dispõe a LRF acerca do dispositivo de alerta aos poderes, o TCE-MG emitiu o seu aviso no dia 12 de janeiro de 2017, através do Diário Oficial de Contas daquele dia, fundamentado nos valores excedidos no tocante ao limite prudencial apurado através dos relatórios de gestão fiscal (RGF) dos quadrimestres referentes aos meses janeiro/abril e maio/agosto de 2016. Para a CFAMGE houve o desrespeito aos limites de alerta, limite prudencial e limite máximo da LRF para despesa total com pessoal, apontando ainda que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) orienta o uso de notas explicativas nos RGF para informar o cumprimento de normas da LRF, garantindo, assim, maior transparência e compromisso com a fiscalização.

Porém, conforme aponta o relatório apresentado ao tribunal pleno, diverge-se quanto ao entendimento da CFAMGE na análise das despesas com pessoal do Poder Executivo,

que, alicerçado no decreto de calamidade financeira, devidamente ratificado pela ALMG, pôde suspender o prazo do art. 23 da LRF. Todavia, independentemente do parecer, acrescenta que “considerando o caráter transitório da situação de calamidade decretada, bem como o aspecto gerencial e de planejamento das finanças públicas, recomendo ao Poder Executivo que envide esforços para adequar-se aos limites legais de gastos com pessoal” (MINAS GERAIS, 2017, p. 24).

Assim, tendo em vista a emissão do parecer prévio, analisado e votado pelo tribunal pleno do TCE-MG, que aprovou com ressalvas as contas do Executivo daquele ano de 2016, encaminhou-se o mesmo para a ALMG – possuidor da prerrogativa de julgar as contas de governo, conforme art. 90, inc. XII, da Constituição Estadual – que considerou em seu exame este parecer prévio, publicado no Diário do Legislativo de 26 de abril de 2018. A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO) da assembleia, seguindo a técnica legislativa, ficou designada a elaborar o projeto de resolução para a aprovação ou reprovação das contas do governador daquele exercício financeiro anterior, a ser votado pelo plenário da casa.

Em cumprimento à Constituição estadual, portanto, as contas do Executivo, constituídas pelos balanços gerais da administração direta e indireta, pelo relatório contábil da Secretaria de Estado de Fazenda, pelo relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, e pelo balanço social da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, foram analisadas conjuntamente ao parecer prévio do TCE-MG, que culminou no projeto de resolução (PRE) nº 60/2018, opinando também pela aprovação das contas.

Para tanto, registrou-se que o PRE nº 60/2018 da ALMG/FFO considerou a redução na amortização da dívida, gerando uma queda nominal de 56,40% em relação ao exercício anterior nas despesas de capital, possibilitada pela suspensão do pagamento de parcelas dos contratos do estado com a União, ademais do cumprimento das execuções de despesas constitucionais por função de governo, notadamente na manutenção e desenvolvimento do ensino, de 25%, e ações e serviços públicos de saúde, de 15%, que alcançaram 25,35% (ou R\$10,98 bilhões) e 12,38% (ou R\$5,36 bilhões) empenhados naquele ano, respectivamente. No tocante à meta de resultado primário, conforme LDO, o estado registrou um déficit inferior ao teto. Porém, ultrapassou-se o limite em relação ao resultado nominal, demonstrando a elevação da dívida fiscal líquida – situação essa consentida pelo decreto de calamidade financeira, que possibilitou a suspensão do cumprimento de metas fiscais, conforme apontado no parecer prévio do TCE-MG.

Assim, no dia 14 de dezembro de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais aprovou e promulgou a resolução nº 5.526/2018, acatando as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2016, encerrando o ciclo da avaliação e controle orçamentário-financeiro daquela gestão. Observa-se que nesta mesma sessão também foram

aprovadas as contas dos exercícios de 2014 e 2015 respectivamente, na forma das resoluções nº 5.524/2018 e nº 5.525/2018.

5 Considerações finais

Marcada por uma profunda queda nas atividades econômicas, o ano de 2016 registrou sérias dificuldades financeiras, inclusive para o setor público, afetado sobremaneira pelo declínio nas arrecadações e impactando negativamente as receitas. Neste cenário, diante das dificuldades orçamentárias e iminência de colapso da gestão fiscal, o estado de Minas Gerais, na sequência do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, decretou o estado de calamidade financeira em dezembro daquele ano, aprovado pela assembleia legislativa do estado, visando abrir margens de manobra orçamentária e maior autonomia ao Executivo no gerenciamento de suas finanças estaduais.

Na forma do decreto nº 47.101/2016, aprovado pela ALMG na resolução nº 40/2016, a gestão estadual foi formalmente autorizada a evocar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal para sanear as suas finanças públicas. De acordo com o regramento, em vista da situação de incapacidade ou grave comprometimento da capacidade estatal de resposta ao problema, ao poder público fica permitido descumprir temporariamente os limites de endividamento e metas fiscais, além da suspensão da contagem de prazos e da limitação de empenhos.

Apesar da existência de órgãos e instâncias de controle e defesa do poder público, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na condição de principal instituição técnica e especializada no controle externo, não se evitou a crise e tampouco o crescimento desmesurado das despesas com pessoal, agravada pela contração da economia naquele período. Nesse sentido, o presente trabalho, afastando-se da ideia de ineficácia dos esforços de reestruturação e eficiência administrativa empreendidas pelo estado mineiro, buscou observar a operacionalização das funções do TCE-MG, a fim de compreender a arquitetura operacional e o escopo de atuação desse controle externo.

A visualização do cenário de acompanhamento deste órgão para com o Executivo permite uma consciência situacional das contas estaduais que atingiu a criticalidade, apesar dos instrumentos de alertas e parecer prévio, que visam justamente à frustração de eventuais descontroles fiscais. Havendo dispositivos constitucionais, mas sobretudo com o advento da LRF e da lei nº 4.320/64, para além de meros instrumentos de transparência pública, os procedimentos do TCE-MG integraram os mecanismos de gestão fiscal nos limites de seu escopo.

Nesse sentido, registrou-se que a emissão de alertas e a elaboração do parecer prévio das contas do Executivo pelo tribunal compuseram uma ação deliberativa com caráter de recomendação. No caso dos alertas, procurou-se constranger os responsáveis pelo

ordenamento de despesas a esclarecer os eventuais atingimentos de patamares prudenciais no orçamento. Já o parecer prévio, como evidenciado por Moutinho (2020), avaliou a gestão global e recomendou a adoção de medidas de correção, ao mesmo tempo em que este serviu de suporte técnico à avaliação definitiva para julgamento dos legisladores. Ambos os documentos funcionaram como evidência técnica para se manifestar o acompanhamento da gestão financeira.

A noção de antecipação aos riscos, apesar da ideia de “prévio”, não é concomitante à execução orçamentária. Como se observou, os órgãos dependem dos relatórios de gestão consolidados para a análise gerencial, o que – no mais periódico – é dependente de documentos quadrimestrais, como é o caso do relatório resumido de execução orçamentária (RREO), por exemplo. Entretanto, continua a ser um “dos mais importantes resultados do processo administrativo desenvolvido pelos órgãos de controle externo” (SILVA, 2003 *apud* ANDRADA; BARROS, 2010, p. 55), conferindo ao documento a sua importância no acompanhamento e controle.

Cumprir lembrar que as recomendações contidas nos alertas e no parecer prévio não dependem de aprovação pelo Legislativo para surtirem efeitos e não podem ser ignoradas ou recusadas pelo alertado (MOUTINHO, 2020). Já o instituto da aprovação ou não, definitiva, das contas do chefe do Executivo, depende do momento em que os legisladores, munidos do projeto de resolução elaborado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO) da própria assembleia – concebido com base no parecer prévio do TCE – reúnem-se para o julgamento político das contas do governador, uma vez que esbarram na dimensão dos direitos políticos do agente julgado, outrossim das responsabilidades na esfera penal e civil.

A diferença na perspectiva de um julgamento técnico, que se ampara na validação das ações em compasso com as legislações e instrumentado por um órgão de auxílio ao Poder Legislativo, distingue-se com o julgamento político que, respeitada a jurisdição, é presumido pelos legisladores como a avaliação do andamento daquele corpo governamental representado pelo chefe do Executivo – o que abre o debate ainda recente em relação às contas de gestão e às contas de governo. Conforme acórdão da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de relatoria da ministra Laurita Vaz, de 2002, o gestor se submete ao duplo julgamento, iniciado pelo Tribunal de Contas, sob a ótica técnica do parecer prévio, e outro a partir dos legisladores que, por meio do auxílio técnico deste primeiro, realizam o julgamento propriamente dito com vistas à administração e gerência dos recursos públicos (BRASIL, 2002).

Nas palavras de Conti (2016), “a função dos tribunais de contas limita-se a emitir um parecer, sugerindo o resultado do julgamento – as contas podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou reprovadas –, que deverá ser proferido pelo Poder Legislativo

competente”. O parecer prévio, portanto, para além dos aspectos contábeis e de legalidade, aborda também a função orçamentária a fim almejar à eficiência, eficácia e economicidade. Não obstante, diante da composição da corte, composta por conselheiros oriundos de diferentes trajetórias, entre eles via eleição no parlamento que escolhem um de seus pares para integrar o órgão de forma vitalícia, indica que a análise técnica não se desassocia da perspectiva prática e de realidade administrativa, reforçando a perspectiva neoinstitucionalista não somente da situação administrativa, mas da solidariedade ao contexto econômico desfavorável que assolou o estado, registrada nas notas taquigráficas do tribunal pleno.

Do ponto de vista formal, como verificado, as contas estaduais esbarraram nos limites constitucionais e legais das normas vigentes do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços. Porém, cumpre reiterar que a instituição do decreto de calamidade financeira alterou o regramento balizador destas análises. Logo, pode-se concluir que, apesar dos descumprimentos e revelação da crise financeira, o TCE-MG cumpriu com o seu dever institucional, servindo como instrumento de controle da gestão orçamentária dentro daqueles limites legais.

Na fronteira do regramento, a corte não somente apontou as irregularidades, como indicou a preocupação diante do planejamento para o curto, médio e longo prazo do estado. A anuência e consentimento das contas estaduais decorreu da própria flexibilização pelo decreto de calamidade financeira, gerado pelo Executivo e validado pelo Legislativo, que permitiu o descumprimento das metas e prazos conforme a LRF, funcionando como um novo paradigma jurídico – mesmo que temporariamente – para as decisões de controle exercidas pelo TCE-MG. Ou seja, uma eventual reprovação das contas pela corte, com potencial de constranger a tramitação no âmbito da ALMG, poderia sofrer contestação no sentido de que a infringência aos limites não mais se configurava como irresponsabilidade fiscal naquele contexto. É dizer que a corte seguiu a lei, sem, no entanto, deixar de apontar os pontos de importância para a boa saúde financeira do estado mineiro.

O resultado do julgamento pela ALMG seguiu o entendimento dado pelo parecer prévio aprovado pelo tribunal pleno do TCE-MG, o que reforça o seu caráter orientativo e viés neoinstitucionalista das instituições integradas num estado politicamente organizado. Contudo, a aprovação das contas de 2016 não eximiu o estado de suas responsabilidades por virtude do decreto de calamidade financeira, frisado inúmeras vezes nos documentos e nas notas taquigráficas para a situação que é transitória.

Compreendendo que o neoinstitucionalismo é a valorização das influências institucionais, nesse contexto de estado organizado em que o TCE-MG se alicerça como uma parte das engrenagens do corpo estatal, e à luz da perspectiva de Peres (2008), que reconhece a suscetibilidade das instituições aos comportamentos econômicos e sociais, pode-se visualizar um paralelo entre as normas até então vigentes e a alteração decorrente do decreto de

calamidade financeira. As tomadas de decisões, portanto, sofreram influências do novo regime que permitia a flexibilização dos limites e metas, por exemplo. Para Faria e Meneghetti (2011), o processo histórico consolida a materialização da burocracia. Deste modo, a corte mineira, como instituição, da mesma forma que é capaz de influenciar determinadas tomadas de decisões, também foi influenciada por atores e circunstâncias que alteraram a técnica procedimental e o funcionamento da sistemática de defesa e controle do estado.

Por fim, não cabe a este trabalho considerar a origem culposa da situação financeira mineira. Como observado, o contexto calamitoso foi moldado ao longo da ocorrência de circunstâncias específicas associadas àquele momento. Não obstante, é premente a lacuna entre as ações técnicas empreendidas pelo TCE-MG e a fronteira de sua atuação no trato das contas de gestão em contrapartida às contas de governo, que poderá ser abordada com maior centralidade em estudos próximos. Ademais, lança-se também a partir deste material o estímulo para futuras pesquisas a fim de compreender o porquê de determinados estados não terem atingido tais patamares críticos nas contas, a despeito da recessão econômica generalizada.

Referências

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, pp. 53-75, dez. 2010. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/O-Parecer-Previo-como-instrumento-de-transparencia.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

BLAUG, Mark. **Metodologia da Economia**. São Paulo: Edusp, 1993.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **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 Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Atos praticados por prefeito, no exercício da função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo Tribunal de Contas. Não sujeição ao decisum da Câmara Municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da Constituição Federal.** Relatora: Ministra Laurita Vaz. DJ, 16 set. 2002 p. 159. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.js-p?id=449475>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRITO, Jaime Ricardo. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, evolução. Modelo atual e visão futuro. **Revista de Negócios: Business Review**, n. 7, mar. 2009. ISSN 1980-2080.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, pp. 77-106, 2002. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2029>. Acesso em: 24 mar. 2021.

CONTI, José Mauricio. **Direito financeiro na Constituição de 1988.** São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. pp. 23-5.

CONTI, José Maurício. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos. **Revista Consultor Jurídico**, ago. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>. Acesso em: 23 jan. 2022.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. Efeitos financeiros do estado de calamidade pública e estado de calamidade [pública] financeira. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, Brasília, v. 1, pp. 35-64, jan.-dez. 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-WEB-FINAL.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, pp. 424-39, out. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000500002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 mar. 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do tribunal de contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, abr.-jun. 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública.** 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MATOS, Silvia. A desaceleração do crescimento brasileiro: causas externas ou domésticas?

In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (org.). **A crise de crescimento do Brasil**. São Paulo: Editora Elsevier, 2016.

MELGES, Fábio; FIGUEIREDO NETO, Leonardo Francisco; BENINI, Élcio Gustavo. A heterogeneidade e o pluralismo do institucionalismo: uma contribuição para o debate. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 2, pp. 391-405, jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122019000200391&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.101, de 5 de dezembro de 2016**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=47101&tipo=DEC>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 23.870, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece diretriz para o enfrentamento da crise financeira pelos municípios em decorrência da decretação de calamidade financeira no Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=23870&ano=2021&tipo=LEI>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 5.513, de 12 de dezembro de 2016**. Reconhece o estado de calamidade pública de ordem financeira no Estado de Minas Gerais nos termos do Decreto 47.101, de 5 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5513&comp=&ano=2016>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 13, de 14 de dezembro de 2011**. Disciplina a organização e a apresentação das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, para fins de emissão de parecer prévio, bem como a remessa dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo e dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Chefes dos Poderes e do Ministério Público, para fins de acompanhamento. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-13-11.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. [**Parecer Prévio do Tribunal de Contas – Notas Taquigráficas – Balanço Geral do Estado 2016**]. Belo Horizonte, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/270/262/1270262.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2022.

MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher, 2020.

NAKANO, Bruno Massayuki. Evolução da arquitetura institucional de controle e defesa do estado brasileiro. **Revista Prelúdios**, Salvador, v. 8, n. 8, pp. 111-29, dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistapreludios/article/view/23907>. Acesso em: 1 fev. 2022.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, pp. 1395-424, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Gq9bdrHzFwqX3q6vrjTnqBJ/?lang=pt#>. Acesso em: 26 set. 2021.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. *et al.* (org.). **Políticas de participação e saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. pp. 143-64.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, pp. 53-71, out. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mar. 2021.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016, 358p.

SALVADOR SERNA, Miquel. **Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas**. Tese (Doutorado em Teoria Política e Social) – Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, set. 2003. Disponível em: <https://repositori.upf.edu/handle/10230/11880?locale-attribute=es>. Acesso em: 24 mar. 2021.

A boa-fé nas relações entre a administração pública e os seus administrados nos contratos administrativos

Trust in Relations between the Public Administration and Its Subjects in Administrative Contracts

Gisella Maria Quaresma Leitão

Advogada, palestrante, professora e consultora em licitações públicas. Mestranda em Direito na UCP. Especialista em Direito Público e Privado pela EMERJ, e em Licitações Públicas e Contratos Administrativos pela AVM. Atualmente exerce a função de supervisora de licitação e pregoeira na Fundação Estatal de Saúde de Niterói (FeSaúde). E-mail: gisella.leitao25@gmail.com

Resumo: A administração pública desempenha, mesmo em um sistema de livre iniciativa, uma relevante função como agente econômico. Para que o poder público possa, em suas diversas esferas, corresponder às necessidades da coletividade, satisfazendo ao interesse público, ela precisa contar com o auxílio dos agentes econômicos privados. O fluxo de recursos movimentado por conta destes negócios é exorbitante. Em que pese ao atual momento pós-positivista, que demanda a observância de parâmetros éticos nas relações sociais, há profundos questionamentos entre os estudiosos no que toca à aplicação do princípio da boa-fé objetiva às relações que se estabelecem entre a administração pública e os administrados que com ela contratam. O artigo busca responder a esta indagação, partindo da produção bibliográfica sobre a matéria e pela análise da jurisprudência.

Palavras-chave: Administração pública. Processo administrativo. Boa-fé.

Abstract: Public administration plays, even in a system of free initiative, a relevant function as an economic agent. For the public authorities to be able, in its various spheres, to correspond to the needs of the collectivity, satisfying the public interest, it must count on the help of private economic agents. The flow of resources that is moved because of

these deals is exorbitant. Despite the current post-positivist moment, which demands the observance of ethical parameters in social relations, there are profound questions among scholars as regards the application of the principle of objective bona-fides to the relations that are established between the public administration and the administrations that hire it. The article seeks to answer this question, starting from the bibliographic production on the subject and by the analysis of jurisprudence.

Keywords: Public administration. Administrative process. Trust.

1 Introdução

Dentre os agentes econômicos que operam em sociedade, não se pode ignorar o papel de destaque assumido pelo Estado, mesmo em um regime constitucional que estabelece, como regra, a preponderância do capital privado no desempenho de atividades produtivas com fins empresariais, tal qual o artigo 170, inciso III e o artigo 173, *caput*, ambos da Constituição Federal da República de 1988.

Nesse cenário, dois atores ganham destaque. De um lado está a administração pública, repleta de prerrogativas sempre escoradas com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e, do lado diametralmente oposto está o administrado que, em muitos casos, terá que suportar de forma unilateral um fardo com vistas a atender ao bem comum.

Essa relação de verticalidade, concebida pela doutrina clássica, não pode mais servir como fundamento para justificar atuações arbitrárias e autoritárias, principalmente quando há interesses individuais em jogo. Também não se pode indagar que o contrato administrativo envolve um interesse recíproco: se o particular que é contratado tem o interesse de receber os valores pela prestação do serviço ou pela entrega dos produtos, é inegável que a administração pública também se beneficia do negócio, afinal, através dele poderá realizar o “interesse público”.

A indagação que se coloca é acerca da aplicação do princípio da boa-fé objetiva e de todos os seus consectários lógicos nos contratos de direito administrativo que, como sabemos, submete-se a um regime jurídico diferenciado.

A atuação entre contratante e contratada deverá sempre ser pautada na confiança recíproca, na probidade, na ética, ou seja: na boa-fé objetiva.

A Constituição Federal da República de 1988, em dois dispositivos de destaque, trata das licitações públicas e contratos. O primeiro, é o artigo 22, inciso XXVII, que atribui à União Federal, no sistema federativo pátrio, a competência para legislar acerca das normas gerais que serão aplicadas ao tema. O segundo é o artigo 37, inciso XXI, que dispõe:

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

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

De plano é possível perceber o motivo que conduz ao debate, notadamente em uma sociedade que se utiliza da legislação com um largo espectro simbólico: ao mesmo tempo em que não verifica qualquer indicativo acerca de uma supremacia pré-ordenada do interesse público sobre o privado, a lei deixa claro que o contrato administrativo é pitoresco. Enfatize-se: a lei ordinária, pois a Constituição da República nada dispõe acerca dessa supremacia.

A partir do método da revisão bibliográfica e com base em uma pesquisa empírica nos bancos de dados dos tribunais superiores, para que se possa compreender o entendimento ali manifestado, o artigo pretende responder a indagação acerca da obrigatoriedade da conduta da administração pública, especialmente em suas relações contratuais, estar pautada pelos paradigmas da boa-fé objetiva, tal qual se dá no âmbito das relações particulares.

2 A bipartição doutrinária do interesse público

Para que se possa compreender a essência do problema enfrentado neste artigo, como um antecedente, é necessário dedicar algumas poucas linhas ao estudo de um conceito que é central para toda a ciência do direito administrativo e que representa um dos elementos-chave para justificar que a administração pública esteja submetida a um regime jurídico diferenciado em relação ao particular. É impossível tratar qualquer tema sem pensar que o escopo de qualquer atividade administrativa é satisfazer um “interesse público”.

No que consiste o interesse público? É importante deixar claro, de início, que o interesse público não pode ser confundido, jamais, com o interesse da administração pública, na medida em que ela representa um meio e não um fim em si mesma. Em obra dedicada ao princípio da dignidade da pessoa, Luís Roberto Barroso, enfatiza:

Do valor intrínseco do ser humano decorre um postulado antiutilitarista e outro autoritário. O primeiro se manifesta no imperativo categórico kantiano do homem como um fim em si mesmo, e não como um meio para a realização de metas coletivas ou de projetos pessoais de outros; o segundo, na ideia de que é o Estado que existe para o indivíduo, e não o contrário. (BARROSO, 2013)

Na unanimidade das obras doutrinárias de direito administrativo, os autores reparam o interesse primário em dois vieses: o interesse público primário e o interesse público secundário. Quando atua voltado a atender ao interesse público primário, o Estado busca satisfazer alguma necessidade coletiva, por exemplo: quando edifica um prédio que servirá para sediar uma escola ou quando promove alguma intervenção na propriedade privada. Já o interesse público secundário vislumbra o Estado como sujeito de direitos e obrigações, atuando em prol da coletividade apenas de forma indireta ou tangencial, como se dá, por exemplo, quando estabelece uma relação negocial no exercício da sua atividade empresarial residual.

Fazendo uso da doutrina clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011), ensina que “o interesse público genuíno, concebido como ‘dimensão pública dos interesses individuais’, é o denominado ‘primário’, sendo o interesse público secundário, na realidade, ‘interesse do Estado’”.

Dessa repartição decorre que, nas hipóteses em que o Estado atua para atender a um interesse público, o faz a partir de uma posição jurídica diferenciada em relação aos particulares, enquanto nos casos em que desempenha uma atividade destinada a satisfazer um interesse público secundário, o faz como se um particular fosse. A partir daí, na academia, tradicionalmente sempre se sustentou a tese de que apenas nos casos em que o Estado atua com vistas a atender a um interesse público primário é que haverá lugar para se cogitar uma relação verticalizada com os administrados.

Dessa forma, é possível conceituar o interesse público primário como um interesse juridicamente legítimo da coletividade que exige do poder público a adoção de atos tendentes a satisfazê-lo e, por este motivo, age com autêntico império na medida em que a sua razão de ser é, justamente, a de viabilizar o exercício de direitos. O interesse público secundário, por sua vez, é considerado aquele do próprio Estado, despido de qualquer relação direta com a satisfação de uma pretensão da coletividade, motivo pelo qual, se comporta como se um particular fosse.

Uma ressalva importante deve ser feita: mesmo sem aderir ao seu entendimento, vale mencionar uma parte da doutrina que é capitaneada por Ricardo Marcondes Martins (2011, p. 200), segundo a qual

a pressuposição de interesses públicos disponíveis decorre de um vício metodológico, de um vício de premissa teórica, da equívoca pressuposição de que a Administração pode assumir a posição jurídica de um particular e afastar-se do regime de direito público. [...] o interesse público secundário só é reconhecido pelo Direito quando for coincidente com o interesse público primário.

O grande destaque que se dá a esta bipartição do interesse público é estabelecer os

casos em que se poderia dizer que está justificada uma posição de “vantagem” do poder público em relação aos particulares.

Com base nisso, há muito se discute, por exemplo, acerca da possibilidade de utilização do princípio da boa-fé objetiva nas relações travadas entre a administração pública e os particulares, principalmente quando inseridas no contexto de uma relação contratual. Mais uma vez, quando o olhar é lançado sobre a produção acadêmica clássica de direito administrativo é possível constatar que uma suposta supremacia do interesse público sobre o interesse dos particulares justificava a inserção das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos decorrentes de processos de licitação.

3 O princípio da supremacia do interesse público: reinterpretação

Uma vez conceituado o interesse público, principalmente a distinção entre o primário e o secundário, bem como estabelecida a premissa de que, tradicionalmente, sempre se defendeu que, pelo fato de atuar com vistas a satisfazer um interesse da coletividade, na primeira hipótese, justifica-se um tratamento diferenciado do Estado em relação ao administrado, é importante compreender uma discussão que ainda se mantém muito viva: é compatível com o nosso ordenamento jurídico a visão de supremacia do interesse público?

Vale, neste ponto, introduzir o tópico com a citação da obra de Matheus Carvalho (2021) em que menciona Marcos Bittencourt na seguinte afirmação: “O princípio da supremacia do interesse público atribui um status especial ao Estado frente ao particular”.

Há, neste ponto, uma nítida dissonância entre o posicionamento dos diversos administrativistas. Grosso modo, é possível concentrar os autores entre aqueles que possuem uma visão tradicional e aqueles que assumem uma postura inovadora.

De início, é bom deixar claro que a supremacia do interesse público consiste na atribuição de uma posição de preponderância à administração pública em relação ao particular, sob o argumento de que, naquelas hipóteses em que os seus órgãos atuam para satisfazer um interesse público primário, o fazem para atender a um interesse da coletividade. Em poucas palavras, seria o mesmo que dizer: o interesse de muitos sobrepuja o interesse de poucos.

Também é importante mencionar um dado relevante, em especial no contexto de um ordenamento jurídico marcado por fortes traços de *civil law* como o nosso: o reconhecimento da supremacia do interesse público pela doutrina não permite ignorar que ele não encontra sede normativa positivada em qualquer ato normativo. Não existe um dispositivo normativo específico que afirme a supremacia do interesse público, mesmo quando se trata de um interesse primário.

Como expoente da doutrina clássica, ao tratar da interpretação do direito administrativo, Hely Lopes Meirelles (2005) ensina que:

Com efeito, enquanto o Direito Privado repousa sobre a igualdade das partes na relação jurídica, o Direito Público assenta em princípio inverso, qual seja, o da supremacia do Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Dessa desigualdade originária entre a Administração e os particulares resultam inegáveis privilégios e prerrogativas para o Poder Público, privilégios e prerrogativas que não podem ser desconhecidos nem desconsiderados pelo intérprete ou aplicador das regras e princípios desse ramo do Direito. Sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o bem comum.

Para outros, a justificativa da adoção da supremacia do interesse público é a consagração do princípio democrático, como se vê em José dos Santos Carvalho Filho (2013): “Este é, na verdade, o corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias”. Outros, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2006) justificam a prevalência como um “pressuposto lógico de qualquer ordem social estável”. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), em tom parecido com o de Hely Lopes Meirelles (2005), parte da ideia de que a finalidade do Estado é atender a coletividade, razão pela qual o ordenamento jurídico estabelece uma série de situações em que os direitos dos indivíduos deverão sucumbir diante dos interesses desta.

A partir dos argumentos trazidos pelos autores, que se apoiam na visão tradicional de supremacia do interesse público, é possível tecer algumas indagações que se prestam a colocar em xeque o princípio, como até então era ensinado e utilizado na prática jurídica.

O ponto de partida para criticar a adoção irrestrita de uma supremacia do interesse público sobre o particular é o valor central da atual ordem jurídica brasileira, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa, com assento no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal da República de 1988. Daniel Sarmiento (2002) sumariza de forma muito feliz:

O princípio da dignidade da pessoa humana representa o epicentro axiológico da ordem constitucional, irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e balizando não apenas os atos estatais, mas também toda a miríade de relações privadas que se desenvolvem no seio da sociedade civil e do mercado.

Por conta disso, como já destacado, o indivíduo é compreendido em sua singularidade como centro da preocupação do Estado, cuja razão de existir é, justamente, viabilizar o exercício de direitos individuais, sendo incompatível com tal visão observá-lo por uma ótica organicista. A dignidade da pessoa é incompatível com qualquer ideia que vislumbre o indivíduo como uma espécie de servo da coletividade, tal qual se daria pela defesa de que os interesses da pessoa devem ser suprimidos necessariamente quando colidir com um

interesse do grupo com o qual convive. O indivíduo convive em sua sociedade e não se insere em sociedade, com uma célula dentro de um organismo.

Da mesma forma, o conceito de democracia não fica adstrito à prevalência da vontade da maioria, mas, principalmente, na preservação dos direitos de grupos minoritários. Se assim não o fosse, a democracia se converteria em regime autoritário, na medida em que inexistiria qualquer oscilação de maiorias e minorias.

Em abordagem que se tornou referência sobre a matéria, afirma Gustavo Binbenbim (2008):

É fácil constatar porque a ideia de prioridade absoluta do coletivo sobre o individual (ou do público sobre o privado) é incompatível com o Estado Democrático de Direito. Tributária do segundo imperativo categórico kantiano, que considera cada pessoa como um fim em si mesmo, a noção de dignidade humana não compadece com a instrumentalização das individualidades em proveito de um suposto “organismo superior”. Como instrumento de proteção e promoção dos direitos do homem, o Estado é que deve ser sempre o instrumento de emancipação moral e material dos indivíduos, condição de sua autonomia nas esferas pública e privada. Dito de outra forma, o Estado, como entidade jurídico-política, existe para viabilizar, de forma ordenada e racional, a persecução de projetos e objetivos próprios por cada indivíduo, independentemente das “razões de Estado” que a comunidade política possa invocar. A dimensão transindividual, de inegável importância, não é dissociada nem necessariamente oposta aos interesses particulares, mas condição necessária de sua fruição em vida social, segundo critérios razoáveis e proporcionais.

O tema também é enfrentado sob a ótica da teoria do direito, notadamente, na diferenciação entre normas e princípios. Em sua obra, já citada, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011) apresenta o estudo pioneiro de Humberto Ávila:

Humberto Ávila, em trabalho pioneiro no Brasil, afirmou que o tradicional princípio da supremacia do interesse público não pode ser considerado como norma-princípio à luz da Teoria Geral do Direito, pois a “sua descrição abstrata não permite uma concretização em princípio gradual.” Desse modo, sua aplicação não admite ponderações, como é o caso dos princípios propriamente ditos, mas apenas a sua prevalência absoluta, a priori, e não *ex post*, em detrimento dos interesses privados. De acordo com Ávila, existem outros argumentos para demonstrar a inexistência da supremacia, em abstrato, do interesse público, a saber: a) a Constituição brasileira (Constituição cidadã), em diversas passagens, partindo da dignidade da pessoa humana, protege a esfera individual (exs: arts. 1, 5 etc.), não sendo lícito afirmar, a partir da interpretação sistemática das normas constitucionais, a existência de uma prevalência em favor do interesse público; b) indeterminabilidade abstrata e objetiva do “interesse público”, o que contraria premissas decorrentes da ideia de segurança jurídica; c) o

interesse público é indissociável do interesse privado, uma vez que ambos são consagrados na Constituição e os elementos privados estariam incluídos nas finalidades do Estado, como se percebe, v.g. a partir da leitura do preâmbulo e dos direitos fundamentais; d) incompatibilidade da supremacia do interesse público com postulados normativos consagrados no texto constitucional, notadamente os postulados da proporcionalidade e da concordância prática. A atuação do Poder Público não pode ser pautada pela supremacia do interesse público, mas, sim, pela ponderação e máxima realização dos interesses envolvidos.

Assim, para esta corrente de entendimento não haveria que se falar em nossa atual ordem jurídica, no reconhecimento de uma necessária prevalência do interesse público sobre o privado, sob pena de, assim ocorrendo, criar uma confusão sistêmica irremediável.

Essa supremacia do interesse público como uma solução apriorística em favor do Estado, desprezando quaisquer elementos do caso concreto, encontra muito destaque no tema objeto deste artigo. Como é sabido, os contratos administrativos, por força do que dispõe o artigo 58 da lei 8.666/1993 e o artigo 104 da lei 14.133/2021, possuem em seu conteúdo as denominadas “cláusulas exorbitantes”, assim consideradas aquelas que atribuem à administração pública uma posição de maior vantajosidade em relação ao parceiro contratual, sem semelhante hipótese para as relações negociais de direito privado. Pode-se citar a possibilidade de alteração unilateral dos contratos administrativos pela administração pública contratante, bem como a garantia de rescisão unilateral por motivo de interesse público ou em virtude do inadimplemento do particular, como cláusulas exorbitantes expressas tanto na lei nº 8.666/93, bem como na lei nº 14.144/2021.

Nesse sentido, afirma Gabriela Verona Pércio (2020):

De acordo com o art. 58 da lei 8.666/1993, que estabelece o regime jurídico dos contratos administrativos, a Administração Pública contratante possui as prerrogativas de modificar e rescindir unilateralmente os contratos, fiscalizar sua execução, aplicar sanções aos contratados inadimplentes e, nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato para assegurar a continuidade. São as denominadas “cláusulas exorbitantes”, as quais, seguindo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “podem ser definidas como aquelas que não são comuns ou que seriam ilícitas nos contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégios de uma das partes em relação à outra.

Dessa maneira, quando se lança um olhar constitucionalizado para a ideia tradicional de que o interesse público deverá, sempre, afastar o interesse do indivíduo, o que se vê é que ela não se sustenta, por colidir com o axioma da dignidade da pessoa, da mesma forma que, considerando-se a teoria do direito, sequer pode ser reputado como princípio, mormente

quando se leva em conta que a sua aplicação não se dá de forma gradual, mas segundo a regra do tudo ou nada.

Em uma ordem constitucional pautada pelos direitos fundamentais e na valorização do ser humano não se pode estabelecer que o interesse do indivíduo seja, presumidamente, menos valioso do que aquele que, segundo o administrador público, é manifestado pela coletividade.

Há, ainda, um outro aspecto que deverá ser enfrentado ao longo das próximas linhas: será que as cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos são compatíveis com a conduta de quem se espera que dispense um tratamento pautado pelos ditames da boa-fé objetiva nas suas relações negociais?

4 O princípio da boa-fé objetiva

4.1 O histórico do princípio no direito brasileiro

A análise do percurso histórico do princípio da boa-fé objetiva em nosso ordenamento jurídico nos permite compreender os motivos pelos quais é ainda atual a discussão acerca da sua aplicação ao direito administrativo, inclusive, no que toca aos contratos administrativos decorrentes de licitação.

Pode-se dizer, desde já, que o problema decorre de uma vetusta visão de que o direito, como ciência, se biparte em dois ramos estanques, a saber: o direito público e o direito privado. No Brasil, o instituto tem as suas raízes no direito privado, mais especificamente no direito obrigacional. Ao que parece, este tradicional método de ensino do direito acaba por ensejar mazelas que desafiam a sua superação, na exata medida em que se deve compreender a ordem jurídica como um sistema dotado de lógica e razoabilidade, fazendo consubstanciar verdadeiro exercício de heresia comunicar institutos do direito privado ao direito público, e vice-versa.

Esse argumento deve ser mencionado pelo fato de que a boa-fé objetiva surge na experiência jurídica brasileira em 2002, com o advento do atual Código Civil Brasileiro. Dentre as diversas alterações que foram implementadas no ordenamento, quando comparado com o sistema de Código Bevilácqua, destaca-se um giro conceitual no que tange à boa-fé.

A eticidade, como bem destacam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2021), representa um dos paradigmas sobre os quais se estrutura o Código Civil e influencia diretamente a visão atual acerca de em que consiste a boa-fé:

A eticidade é o segundo paradigma do Código Civil de 2002. Aqui, por igual, é possível vislumbrar um grande abismo entre o que projeta o Código Reale e o que projetou o Código Bevilácqua. O termo ética pode ser entendido com a ciência do fim para o qual a conduta dos homens deve ser orientada. [...] Na estrutura do Código Civil em vigor, o paradigma

da eticidade pode ser vislumbrado em diversas passagens, sempre iluminadas pela ideia de construção de uma solução concreta e, principalmente, por meio das cláusulas gerais. Veja-se, como exemplos disso, a boa-fé objetiva (CC, art. 422) e o abuso do direito (CC, art. 187). Também o Código de Processo Civil de 2015, logo em seu art. 5º, consagra a necessidade de um comportamento ético nas relações processuais, respeitada a boa-fé objetiva processual.

Na verdade, o que se tem é uma das manifestações do pós-positivismo, com o nítido regresso da moral ao direito. O Estado Social traz a necessidade de oxigenar o ordenamento jurídico com os valores permeados pela ética e a moral, e é nesse contexto que surge o princípio da boa-fé objetiva.

Destaca-se, neste ponto, a fala de Humberto Theodoro Júnior (2013):

Não se tratava mais de recorrer à boa-fé apenas no plano subjetivo para justificar ou sancionar o erro acerca da realidade fático-jurídica, mas de se exigir a adoção, pelos contratantes, do padrão de comportamento negocial correspondente a uma conduta objetivamente honesta, segundo o conceito dominante no meio social.

Registra-se que, no direito estrangeiro, a ordem jurídica alemã foi a precursora na positividade deste princípio, o que se deu no Código Civil Alemão, o *BGB*, datado do ano de 1900.

4.2 A boa-fé objetiva e a sua tríplice função

Como destacado, o Código Civil de 2002 marca a consagração de um novo viés da boa-fé nas relações privadas. Até aquele momento, a boa-fé era subjetiva e, por conta disso, ficava limitada ao aspecto psicológico, interno, da pessoa. Hoje a boa-fé é objetiva, ou seja, apreendida a partir das atividades desempenhadas pela pessoa na dinâmica de suas relações jurídicas, pouco importando o seu estado anímico puramente avaliado. Acrescente-se a isso a advertência do professor Humberto Theodoro Júnior sobre outro importante parâmetro distintivo da boa-fé de ontem e de hoje: em tempos pretéritos a sua aplicação ficava restrita aos direitos reais e a sua aquisição.

A boa-fé, segundo a abalizada doutrina de Anderson Schreiber (2016), possui no nosso ordenamento jurídico uma tríplice função. Ela desempenha um papel de cânone interpretativo para os negócios jurídicos, ao mesmo tempo em que cria deveres anexos e restringe o exercício de direitos. Vale, neste ponto, transcrever parte de sua obra, em que fornece o sentido de cada um destes escopos que são desempenhados pela boa-fé objetiva nas relações jurídicas:

Na primeira função, alude-se à boa-fé como critério hermenêutico, exigindo que a interpretação das cláusulas contratuais privilegie sempre o sentido mais conforme à lealdade e à honestidade entre as partes. A boa-fé

impede, aí, por certo, interpretações maliciosas e dirigidas a prejudicar a contraparte, mas vai além, atribuindo à norma contratual o significado mais leal e honesto. [...] No que tange à segunda função, a boa-fé exerce o papel de fonte criadora de deveres anexos à prestação principal. Assim, impõe às partes deveres outros que não aqueles previstos no contrato, como o dever de informação, o dever de segurança, o dever de sigilo, o dever de colaboração para o integral cumprimento dos fins contratuais, e assim por diante. [...] A terceira função geralmente atribuída à boa-fé objetiva é a de impedir o exercício de direitos em contrariedade à recíproca lealdade e confiança que deve imperar nas relações privadas.

As três vertentes da boa-fé objetiva estão previstas no Código Civil em dispositivos distintos. A função interpretativa está prevista no artigo 113 do Código Civil quando fala que “os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração”. A função criadora de deveres anexos às partes envolvidas no negócio encontra assento no artigo 422 do Código Civil que destaca que “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”. Por fim, o artigo 187 do Código Civil consagra a função restritiva de exercício de direitos ao dizer que “comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

A boa-fé objetiva assume, dessa maneira, a natureza jurídica de uma cláusula geral que estabelece *standards* de conduta para as pessoas nas diversas relações sociais, principalmente a partir da criação de direitos e obrigações anexos à prestação principal que une as partes em torno do vínculo obrigacional, com o intuito de viabilizar uma postura de mútua cooperação e lealdade. Não é por outro motivo que hoje não se fala mais em partes no contrato, mas em parceiros contratuais, na medida em que a atuação na relação que os une deve ser desempenhada de tal forma que viabilize que todos desempenhem as suas parcelas.

E no que consistem esses deveres anexos? Podemos citar, exemplificativamente: a) dever de cuidado em relação à outra parte negocial; b) dever de respeito; c) dever de informar a outra parte sobre o conteúdo do negócio; d) dever de agir conforme a confiança depositada; e) dever de lealdade e probidade; f) dever de colaboração ou cooperação; h) dever de agir com honestidade; e, i) dever de agir conforme a razoabilidade, a equidade e a boa razão.

4.3 As figuras correlatas à boa-fé objetiva

Sob influência da lógica pós-positivista que promove, como já destacado, o resgate da moral no desenvolvimento do direito, surgiram diversas figuras jurídicas que apresentam pontos de convergência. É o caso dos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé que, como ressaltado por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011), “não é fácil estabelecer uma linha divisória clara entre os três princípios”.

A segurança jurídica assume um duplo aspecto: objetivo, representado pela necessidade de estabilização do ordenamento jurídico; e subjetivo, representado pela proteção do sentimento de confiança que os particulares acabam nutrindo a partir da conduta dos órgãos de Estado. Neste tocante, o já citado Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011) ensina sobre ele que: “Não obstante o princípio da proteção da confiança esteja relacionado com o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, a sua importância gerou a necessidade de consagrá-lo como princípio autônomo, dotado de peculiaridades próprias”.

O princípio da confiança, no contexto da função administrativa do Estado, pode ser encarado a partir de três perspectivas como destacado por Rafael da Cás Maffini (2005), em sua tese de doutorado apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

a) de um lado, tem-se a proteção procedimental da confiança ou das expectativas legítimas, consubstanciada na necessidade de uma atividade administrativa processualizada, em que se assegure a participação dos destinatários da função administrativa; b) de outro lado, tem-se a proteção compensatória da confiança, compreendida como o dever do Estado de ressarcir os prejuízos decorrentes da frustração de expectativas nele legitimamente depositadas pelos cidadãos; c) por fim, destaca-se a proteção substancial ou material da confiança, cujo significado pode ser sumariizado como sendo um conjunto de normas jurídicas emergentes da ação administrativa do Estado, em face de expectativas que, por razões especiais, apresentam-se legítimas e, assim, dignas de proteção.

Para que o trabalho não incorra em vício de incompletude, e, parafraseando Geraldo Vandré, “pra não dizer que não falei das flores”, mesmo não se tratando do foco central do presente artigo é importante tratar, ainda que brevemente, alguns institutos que decorrem, diretamente, da consagração da boa-fé objetiva, quais sejam, o *venire contra factum proprium*, o *tu quoque*, a *supressio* ou *verwirrung* e a *surrectio* ou *erwirkung*. O *venire* nada mais é do que a vedação do desempenho de condutas contraditórias pelo sujeito em uma relação jurídica a partir da sua postura antecedente; o *tu quoque* é a adoção indevida de uma primeira conduta que se mostra incompatível com o comportamento posterior; a figura da *supressio* ou *verwirrung* consiste na supressão ou perda de um direito pela falta do seu exercício por razoável lapso temporal; e, por fim, a *surrectio* ou *erwirkung* consiste no surgimento de um direito em face de uma conduta reiterada.

5 A boa-fé nas relações de direito administrativo

5.1 A administração pública vive a margem de um comportamento ético?

O ponto central do debate neste artigo pode ser esclarecido a partir da indagação que principia este tópico. Dizer que a boa-fé objetiva é um princípio que deve ser observado pela

administração pública passa, necessariamente, pela afirmação que os seus órgãos precisam atuar pautados por uma postura ética, tal qual se dá com qualquer pessoa.

Além disso, não se pode perder de norte, nesse debate, o cenário constitucional estabelecido com o advento da atual ordem jurídica: estamos sob a égide de um estatuto fundamental que estabelece como alguns dos seus princípios a segurança jurídica e a justiça, tudo com o intuito de realizar uma “sociedade livre, justa e solidária”, como enfatiza o artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal da República de 1988.

Disso decorre, quase que de maneira intuitiva, a necessidade de que a administração pública paute a sua conduta pelos mais estritos parâmetros da ética, respeitando as expectativas inculcadas nos administrados e, principalmente, dispensando ao parceiro de sua relação o mesmo comportamento que espera receber. A administração pública não pode atuar desviada de padrões éticos mínimos.

5.2 A positivação dos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé no ordenamento jurídico brasileiro

Incumbiu ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal da República de 1988 estabelecer o rol de princípios constitucionais setoriais que informam quaisquer temas afetos à administração pública. Vale dizer, neste ponto, que a referência que se faz à administração pública é a mais ampla possível, de forma a abarcar não apenas os órgãos que compõem a sua estrutura direta, mas, igualmente, todas as entidades que integram a sua estrutura indireta. O legislador constituinte elencou como princípios norteadores a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Em virtude da ideia de unidade do texto constitucional, deve-se dizer que não há qualquer relação de prevalência hierárquica entre os diversos princípios que informam a atividade administrativa em nossa ordem jurídica. Contudo, para os fins a que se destina este artigo, tem acentuado relevo o princípio da moralidade, isso porque, pode-se dizer que é ele quem contém os valores da ética, da probidade, da honestidade e da boa-fé.

Apoiando-se em sólida doutrina, Alexandre Santos de Aragão (2012) nos empresta uma definição satisfatória de moralidade administrativista:

A expressão verbal de uma noção tão abstrata como a “moralidade” aplicada a uma área específica de atuação humana – a gestão pública – é um desafio. A doutrina, em busca de clareza em suas definições, vincula a moralidade administrativa a alguns parâmetros.

Hely Lopes Meirelles, distinguindo a moralidade administrativa da noção comum de moralidade, liga-a à ideia de “bom administrador” (legalidade mais honestidade mais conveniência). Com isso, a probidade estaria contida na moralidade. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em linhas próximas a Hely Lopes Meirelles, sustenta que a moral comum seria apenas ética, enquanto a moral administrativa agregaria, a esse substrato ético,

a diferença prática entre o que deve ser considerado como boa ou má administração.

A boa-fé, neste sentido, inclui-se no conteúdo de moralidade em que acaba representada como a obrigatoriedade de que a administração pública atue pautada pelos parâmetros éticos.

Não foi por outro motivo que o artigo 2º, *caput*, da lei nº 9.784/99 trouxe explicitamente em seu bojo o princípio da moralidade e, de forma reforçada em seu parágrafo único, o estabelecimento de que no processo administrativo deverão ser observados os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. A lei que instrumentaliza o procedimento administrativo federal não deixa qualquer sombra de dúvida de que a atuação da administração pública deverá estar pautada pela boa-fé.

O já citado Anderson Schreiber (2016) leciona que:

Não obstante, mesmo aqueles que restringem a aplicabilidade da boa-fé objetiva às relações privadas, devem admitir a incidência do princípio de proibição do comportamento contraditório em relações de direito público, seja como expressão de institutos verdadeiramente publicísticos (como a moralidade administrativa e a igualdade dos administrados em face da Administração Pública) ou como resultado da direta aplicação do valor constitucional da solidariedade social. A Administração Pública, note-se, tem o dever de rever seus próprios atos quando eivados de legalidade, mas deve adotar todas as cautelas para evitar ou atenuar os danos que possam ser causados, por conta disso, àqueles que, de boa-fé, confiaram no sentido de seu comportamento inicial.

O que se vê, em tempos de pós-positivismo, é que o legislador tem demonstrado inegável preocupação em afirmar, sempre que pode, a necessidade de que a administração pública atue pautada pelos parâmetros éticos, seja o legislador constituinte ao redigir o artigo 37, *caput*, da Carta da República, seja o legislador ordinário ao regulamentar o procedimento administrativo e determinar que seja observada a boa-fé. Fica rechaçada totalmente aquela doutrina tacanha e apegada a uma literalidade de que não seria aplicável às relações públicas os institutos da boa-fé objetiva.

5.3 A aplicação da boa-fé objetiva aos contratos administrativos decorrentes de procedimento licitatório

Uma vez reconhecido que nada há que justifique excluir a boa-fé objetiva como um dos elementos informadores do comportamento da administração pública em face dos administrados, torna-se irresistível admitir que os seus conseqüentes, da mesma forma, devem manifestar-se no caso concreto. A boa-fé não se aplica apenas parcialmente ao Estado, mas se materializa em todos os seus variados matizes.

A teoria dos atos próprios é um dos consectários da boa-fé objetiva e decorre da ideia de *nemo potest venire contra factum proprium*. Neste sentido, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011) ensina que

A proteção da confiança do administrado por meio da exigência de atuação leal e coerente do Estado ocorre, ainda, a partir da teoria dos atos próprios que é aplicável, modernamente, ao Direito Administrativo. A teoria dos atos próprios possui três requisitos: a) identidade subjetiva e objetiva: o ato anterior e o ato posterior emanam da mesma Administração Pública e são produzidos no âmbito da mesma relação jurídica; b) a conduta anterior é válida e unívoca: capaz de gerar a confiança (expectativa legítima) na outra parte da relação jurídica; e c) atuação contraditória: incompatibilidade do ato posterior com o ato anterior.

Em relação aos contratos administrativos, a teoria dos atos próprios deve ser analisada em conjunto com a verificação da onerosidade excessiva e da lesão. A situação fica mais clara se nos utilizarmos de um caso concreto.

Em um contrato administrativo para a execução de uma obra pública firmado poucos meses antes da grave pandemia que assolou o planeta, diversos insumos necessários para a concretização do projeto passam por um processo inflacionário grave e o seu valor, por conta disso, sobe de forma exponencial. Com base nesta realidade, e comprovada a situação de inviabilidade do prosseguimento do contrato por parte do contratado, a administração reconhece a procedência do pedido de reequilíbrio contratual e, seguindo o procedimento, firma o respectivo termo aditivo. Os valores constantes do termo aditivo não são repassados ao contratado e, para piorar, a administração pública permanece no mais absoluto silêncio.

É evidente a aplicação da boa-fé objetiva no caso concreto. O particular que contratou com a administração explicitou de forma detalhada a alteração superveniente das condições de mercado, sendo certo que o pedido acabou sendo recebido e acolhido pelo respectivo órgão. O particular tem inculcida a confiança, a partir da assinatura do termo aditivo, que o equilíbrio contratual será reestabelecido. Contudo, a administração pública, sem qualquer justificativa legítima, deixa de cumprir com aquilo a que se comprometeu.

Sem a menor sombra de dúvidas, quando a administração pública contrata, o faz para atender a um determinado interesse público que os gestores constataram a partir da própria coletividade. Contudo, isso não implica ignorar, em absoluto, a condição daquele que se dispôs a cumprir com todos os requisitos estabelecidos em lei e no respectivo ato convocatório para contratar e, dessa forma, obter a sua merecida parcela de lucro.

Agir de boa-fé, quando o que se tem em foco é um contrato, significa compreender as expectativas que o parceiro negocial tem a partir da criação do vínculo obrigacional, de forma que a administração pública tem a obrigação de se comportar de forma a permitir que a

prestação seja cumprida adequadamente pelo contratado e que ele possa obter os benefícios esperados a partir do negócio. Não há nenhum demérito nisso. Quando o particular firma um contrato com o Estado, o seu intuito, mais imediato, é a obtenção da justa remuneração pelo trabalho por ele desempenhado para satisfazer o interesse que é considerado pela administração pública para agir no caso concreto.

É ilícito o comportamento do administrador público que, sob o argumento de satisfazer um interesse público dotado, supostamente, de supremacia sobre o do particular, atua de forma maliciosa para frustrar as legítimas expectativas do parceiro negocial do poder público, impondo a ele prejuízo de índole econômica – a perda de uma quantia por ocasião do contrato, como se dá no caso mencionado, pela imposição de que o contratado adquira produtos com um valor muito mais elevado sem reequilibrar os termos negociais – ou jurídica – inviabilizado o contrato e descumprida uma cláusula pelo particular contratado, por exemplo, impõe-se uma penalidade.

Torna-se urgente, neste sentido, reconhecer a aplicação do princípio da boa-fé objetiva aos contratos administrativos como parâmetro de conduta a ser exigido da administração pública e seus respectivos agentes.

5.4 A boa-fé objetiva na Administração Pública e o enfrentamento do tema nos tribunais superiores

O direito é uma ciência social aplicada e, portanto, parece estéril enfrentar qualquer tema sem avaliar a forma com que a jurisprudência trata a questão. Mesmo aqueles que não se filiam à ideia do realismo jurídico para a descrição da teoria do direito, não podem negar a relevância das decisões judiciais para a delimitação do conteúdo normativo de qualquer dispositivo, como sintetiza Mario Pimentel Albuquerque (1997), mencionando a obra de Alf Ross:

De acordo com isto, anota Ross, uma ordem jurídica nacional, considerada como um sistema vigente de normas, pode ser definida como o conjunto de normas que efetivamente operam no espírito do juiz, porque este as vive como socialmente obrigatórias e por isso a elas obedece.

O certo é que não se pode negar relevo à interpretação jurisdicional, muito menos quando a Corte em foco é de elevado grau da estrutura judiciária de um país.

A questão tratada neste artigo foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na ocasião do julgamento do agravo regimental em mandado de segurança nº 31.695, relatado pelo ministro aposentado Celso de Mello. No julgado da nossa mais alta corte de justiça, o tema da boa-fé foi enfrentado no contexto de um concurso público e do direito à nomeação do candidato aprovado no limite das vagas que eram oferecidas no certame. Restou decidido que a administração pública deve observar a boa-fé em suas relações com os administrados, como se observa no seguinte trecho do voto condutor do resultado:

Cabe enfatizar, de outro lado, que o ato questionado na presente causa introduziu, no âmbito das relações de direito administrativo entre o Poder Público e os candidatos inscritos no concurso, um fator de instabilidade e de incerteza, frustrando, de maneira indevida, legítimas aspirações do ora recorrido, especialmente se se considerar a cláusula geral do “*nemo potest venire contra factum proprium*”, que, além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam obstar, nas relações jurídicas, práticas incoerentes por parte daqueles que incutem, em outrem, em razão de conduta por eles concretizada (no caso, o Poder Público), expectativas legítimas que, no entanto, vêm a ser posteriormente frustradas em função de uma inesperada mudança de atitude conflitante com a conduta inicial.¹

Também no âmbito da mais alta corte infraconstitucional do sistema judiciário brasileiro é este o entendimento. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no recurso especial 1.224.007/RJ, relatado pelo ministro Luis Felipe Salomão, também se utilizou do subprincípio do *nemo potest venire contra factum proprium* para solucionar um caso de direito público.

Neste caso, a situação era diversa e a crise jurídica se instalou por conta de um contrato de locação firmado entre um administrado e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública sediada em Brasília, e a corte superior estabeleceu de forma muito clara que a administração pública não pode valer-se de uma postura maliciosa, divorciada da boa-fé objetiva. É o que se vê no bojo do próprio acórdão:

3. As locações são contratos de direito privado, figure a administração como locadora ou como locatária. Neste último caso, não há norma na disciplina locatícia que retire do locador seus poderes legais. Naquele outro também não se pode descaracterizar o contrato de natureza privada, se foi este o tipo de pacto eleito pela administração, até porque, se ela o desejasse, firmaria contrato administrativo de concessão de uso. (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 22 ed., rev, ampl. e atualizada. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009. p. 183) 4. O intento da recorrente de contratar com base na Lei de Locações, oferecendo condições para renovação da locação e gerando uma legítima expectativa à locatária, e, posteriormente, não querer se submeter à lei nº 8.245/1991, atenta contra o princípio da boa-fé objetiva, notadamente em sua vertente *venire contra factum proprium*.²

Esses dois precedentes refletem a posição majoritária dos tribunais superiores, o que demonstra que a questão, ao menos na jurisprudência, é sobejamente aceita, razão pela qual, pode-se exigir que a administração pública atue em suas relações com os administrados, de qualquer natureza, pautada pela boa-fé objetiva, sob pena de prática de ato ilícito passível de responsabilização.

1 Supremo Tribunal Federal, MS 31.695 AgR/DF, julgado em 3 fev. 2005.

2 Superior Tribunal de Justiça, resp. 1.224.007/RJ, julgado em 24 abr. 2014.

6 Conclusão

É inegável que existe uma diferença marcante entre um contrato firmado no âmbito do direito privado daqueles que são celebrados pela administração pública após a realização do procedimento licitatório. Enquanto no primeiro há, tão-somente, a busca pelo interesse das partes que estão envolvidas no negócio, no segundo há a busca pela satisfação de um interesse da coletividade que teria sido diagnosticado pelo poder público.

A promoção deste interesse público foi o que sempre justificou a afirmação corrente na doutrina de que ele assume um status de superioridade em relação a eventuais interesses particulares que estejam em jogo.

Essa visão, principalmente após o ressurgimento da democracia no Brasil com a inauguração da atual ordem jurídica, acabou sofrendo um temperamento. Um Estado que tem como fundamento a dignidade da pessoa não pode considerar que o interesse do indivíduo seja fulminado por completo e, como uma premissa necessária, na medida em que, assim atuando, acabaria por impingir um tratamento organicista, utilitarista, que vislumbra a pessoa não em sua singularidade, mas como parte de um organismo ao qual deve servir. O raciocínio que se impõe por conta do artigo 1º, inciso III da Constituição Federal da República de 1988 é diametralmente oposto, de forma a reforçar a defesa dos interesses individuais como um dos escopos do Estado e sua verdadeira razão de existir.

O pós-positivismo fez um salutar regresso do direito à moral e, com o progressivo movimento de constitucionalização do direito, fez com que o novo delineamento do direito privado brasileiro se pautasse por vetores axiológicos como a boa-fé objetiva. O que se espera da pessoa é que ela atue em suas relações de forma ética, dispensando ao outro a mesma postura que espera receber em seu favor.

O direito público influenciou de sobremaneira a remodelação de institutos do direito privado como, por exemplo, a propriedade antes vista como absoluta, quase uma expressão egoística, passou a ser analisada segundo a sua função social. E o direito privado influencia o direito público em alguma forma?

Após tudo o que foi trabalhado neste artigo, resta evidente que sim: a administração pública não atua fora da dinâmica das relações sociais, nem se compreende como um corpo estranho na coletividade, razão pela qual deve agir sempre respeitando os parâmetros éticos, especialmente quando estabelece com terceiros particulares alguma relação negocial. Não é pela circunstância de que o Estado atua buscando a satisfação de um interesse público que se abre para ele a possibilidade de atuar ao arrepio das regras comuns da ética negocial e da solidariedade com o parceiro contratual.

Não se pode negar que existem sensíveis diferenças entre os contratos de direito privado e os de direito público, bastando para isso vislumbrar que neste não há apenas o interesse dos envolvidos e sim da coletividade como um todo. Contudo, os deveres de probidade

e ética exigidos nas relações particulares por conta da aplicação da boa-fé objetiva também devem se manifestar na postura negocial do poder público. Mais do que isso, quando a administração pública não se comportar com essa retidão, deve ser facultado ao particular interessado syndicar judicialmente a questão de forma a obter uma ordem judicial para que a conduta pública seja corrigida.

À míngua de uma previsão normativa específica para a administração pública deve-se atentar ao que institui o artigo 89 da lei nº 14.133/21 que, de forma expressa, reza que “os contratos de que trata esta lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”. Aqui há um clássico caso de diálogo das fontes, razão pela qual a boa-fé objetiva se insere no regime jurídico contratual de direito público.

Deste modo, tanto a administração pública quanto o contratado deverão observar, em todas as fases da contratação pública, inclusive nas tratativas e na etapa pós contratual, o princípio da boa-fé e os seus institutos correlatos.

Referências

ALBUQUERQUE, Mario Pimentel. **O órgão jurisdicional e a sua função**: estudos sobre a ideologia, aspectos críticos e o controle do poder judiciário. São Paulo: Malheiros, 1997.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, v. 1. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. 2005. 253f. Tese. (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem e administração pública: contribuição para o sepultamento do tema. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 54, pp. 194-209, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório: tutela de confiança e *venire contra factum proprium***. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Processo justo e boa-fé objetiva: Repulsa aos atos contraditórios e desleais – *Venire contra factum proprium, suppressio, surrectio e tu quoque*. In: ZUFELATO, Camilo; YARSHEL, Flávio Luiz. **40 anos da Teoria Geral do Processo: Passado, Presente e Futuro**. São Paulo: Malheiros. 2013. pp.467-504.

A criação da Escola do Parlamento de Mairiporã: empreendedores de uma política pública do legislativo municipal¹

*The Creation of the Mairiporã Parliament School:
Entrepreneurs of a Public Policy of the Municipal Legislature*

João Batista Magalhães Prates

Bacharel em Filosofia (Unifesp); mestrando em Filosofia (Unifesp), bolsista Capes-DS.
E-mail: joao.batista@unifesp.br

Doriedson Antonio Silva Freitas

Bacharel em Letras (FIG-Unimesp); especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas (EGC-TCMSP). Atualmente é vereador na Câmara Municipal de Mairiporã. E-mail: dori@camaramairipora.sp.gov.br

Resumo: Este trabalho visa retratar as maneiras pelas quais atores sociais empreendendo soluções para um problema diagnosticado levaram a problemática e a solução projetadas da esfera civil para a esfera política e pautaram essa agenda aproveitando-se da abertura de uma janela de oportunidade – esse momento inesperado e imprevisível em que uma minoria parlamentar se fez maioria – para instituir a Escola do Legislativo na Câmara municipal de Mairiporã. A janela de oportunidade foi buscada, contudo, de maneira racional pelos atores sociais, como pretendemos mostrar: organizando e tecendo os apoios políticos que viabilizaram a aprovação do projeto no Legislativo, bem como através da busca pelo apoio técnico que sanaria todas as dúvidas surgidas no decorrer do processo, apontando soluções e mobilizando uma rede de contatos e informações com sucesso. Por fim, apontamos para os desafios ainda por vir, bem como tecemos considerações gerais para enfrentá-los.

¹ Este texto foi construído na qualidade de Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, oferecido pela Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do município de São Paulo, entre os anos de 2019 e 2021.

Palavras-chave: Legislativo municipal. Política pública. Escola de governo. Educação política.

Abstract: This paper intends to retrace the steps taken by two policy entrepreneurs in the diagnosis and the proposal of a solution for a social problem in Mairiporã. We will show how the civil society at this case could set the politic agenda at the municipal legislative, taking advantage from an unexpected window of opportunity to institute a Legislative School at the local parliament. The window was opened rationally by the agency of the entrepreneurs, as we intend to show, which organized and weaved the political support of the majority of the members of the parliament, seeking technical support with specialists in the matter to address the doubts and insecurities of the decision takers, pointing out solutions and successful mobilizing a networking of contacts and information to make the policy viable. Finally, we discuss the challenges ahead and the possible solutions for the better management of the new space created.

Keywords: Municipal legislative. Public policy. School of government. Political education.

1 Introdução

No artigo “Escolas de governo: o panorama brasileiro”, os autores, que pretendem “expor um levantamento amplo das escolas de governo do Brasil” (AIRES *et al.*, 2014, p. 1009) e analisá-las criticamente, nos apresentam uma definição de “escolas de governo” baseada no decreto federal no 5.707 de 2006, segundo a qual estas existiriam, precipuamente, para a formação dos quadros de servidores da administração pública. Sua hipótese é a de que,

[...] considerando a representatividade dessas escolas para a reforma gerencial do setor público, é de extrema importância que elas, para converterem-se em centros de excelência, exercitem um papel de filtro ou radar das tendências e melhores práticas de gestão, aplicando-as sobre a realidade do seu contexto. (AIRES *et al.*, 2014, p. 1008)

Assim sendo, é necessário sistematizar esses dados e colocá-los à disposição dos gestores públicos². Há uma diferença qualitativa, contudo, entre os vários espaços que recebem o mesmo nome genérico de “escola de governo”, mas tem funções precípuas diversas, por exemplo, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo: é uma escola *do parlamento*, não necessariamente *do governo*, e muito menos *dos parlamentares*. A ênfase da sua existência é colocada na formação do cidadão, em geral para o exercício da cidadania, e o

2 “[...] espera-se que os resultados aqui apresentados sirvam de embasamento tanto para o desenvolvimento de novos estudos nesta área, como também de orientação na avaliação dos investimentos públicos e da qualificação daqueles que participam diretamente do funcionamento dessas instituições” (AIRES *et al.*, 2014, p. 1009).

parlamento é a casa do povo. É comum ouvirmos falar também em “escolas de cidadania”, com a mesma ênfase deslocada da administração pública para a sociedade civil. A justificativa da existência desses espaços continua a mesma, a saber, contribuir para a melhoria da gestão pública. Apenas o entendimento da questão é ampliado e passa-se a perceber que a boa gestão dos recursos públicos é impossível sem o concurso do cidadão comum. Há um debate conceitual importante a ser ferido, portanto, que envolve a conceitualização desses espaços a partir dos seus objetivos declarados, tácitos e perseguidos.

As escolas de governo são espaços singulares e pouco explorados, de potencialidades várias para o aperfeiçoamento da cidadania nas cidades. Uma dessas felizes produções do nosso modelo de Estado democrático de direito, federalizado e descentralizado (mais administrativa do que financeiramente, é verdade). O nome genérico de nossa temática de pesquisa, *escolas de governo*, designa uma multidão de variedades de escolas mantidas por qualquer um dos poderes de qualquer um dos entes da República Federativa do Brasil. São notadamente escolas de formação continuada, destinadas principalmente a adultos (embora não exclusivamente), não se confundindo com uma escola da educação básica também pela temática geral do que é ensinado e a finalidade do espaço, quase sempre declarada tendo em vista a melhora da administração pública através do incremento da eficiência, efetividade e eficácia da gestão. Tampouco confunde-se com o ensino superior regular, muito embora algumas dessas escolas ofereçam cursos de pós-graduação e umas poucas, cursos mesmo de graduação. Não são faculdades nem universidades, mas instituições de ensino consagradas, sobretudo, aos cursos livres, aos cursos de aperfeiçoamento e de especialização, e aos encontros e eventos formativos diversos, de menor duração, mediados pelas diferentes formas de arte e de expressão cultural.

Em todos os casos, a sociabilidade, conceito sociológico importante e que estrutura as discussões sobre a produção e a reprodução do capital cultural, permeia estes espaços, quando bem geridos e suficientemente vivos, dotados das condições de funcionamento e oferta vasta e permanente de cursos e eventos. No caso da Escola do Parlamento de Mairiporã, mostraremos como ela nasceu com a perspectiva de subsidiar o trabalho dos vereadores eleitos e melhorar a qualidade da legislatura, ao mesmo tempo que concebe como fundamental para esse mesmo incremento de eficácia e eficiência a educação política e cidadã da população interessada em geral. Esta marca de origem está associada aos espaços vocacionados para o controle social em que ela colheu subsídios para a sua criação, conforme mostraremos, no contato com representantes da sociedade civil.

Este trabalho é fruto de uma sistematização da experiência³ vivida pelos autores, quando do engajamento no movimento pela fundação da Escola do Legislativo na Câmara

3 A metodologia empregada é a consagrada pelo nome de “relato de experiência”, e consiste em um estudo de tipo descritivo, com abordagem qualitativa, das vivências de atores relevantes para a pesquisa – em nosso caso, dois dos principais empreendedores de uma política pública.

Municipal de Mairiporã, município da Grande São Paulo, e tem o objetivo de fornecer informações relevantes sobre todo o processo de construção dessa política pública, narrando os bastidores do ponto de vista da memória de dois dos principais atores envolvidos. Pretendemos fornecer um quadro que remonta desde a ação dos principais empreendedores dessa política no enquadramento do problema público, passando pela formulação da solução e a entrada na agenda política, até a promulgação da lei que criou a escola. Em nossas considerações finais, apontamos para aspectos da implementação efetiva da política pública – que ainda está em curso enquanto estas linhas são escritas. Procederemos sob o enfoque analítico das fases do ciclo de políticas públicas (FERRAREZI, 2007), para que o mesmo movimento possa ser reproduzido nos demais municípios em que ainda não haja escola do Legislativo, essa espécie particular de escola de governo mantida pelo poder legislativo e que configura aqui o nosso objeto de pesquisa. Subsidiará nossa interpretação o “modelo dos múltiplos fluxos” proposto por Kingdon⁴, segundo o qual a janela de oportunidade se abre quando convergem três fluxos de vida e dinâmica própria, a saber, o dos problemas, o das soluções e o político, cada um dos quais povoado de empreendedores realizando ideias e propostas de política pública a todo instante. Cabe lembrar que:

Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência. A integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política – é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. (GOTTEMS *et al.*, 2013, p. 4)

A nossa problemática poderia ser sintetizada, então, da seguinte maneira: como se deu o processo que redundou na criação da Escola do Parlamento de Mairiporã? A resposta à pergunta pode nos apontar para a solução de outra problemática mais genérica, a saber, como fazer para fundar uma escola do legislativo em uma câmara municipal? A apresentação da nossa experiência localizada no tempo e no espaço pode lançar luzes às estruturas que subjazem como constantes às variáveis – circunstâncias todas particulares, fortuitas e talvez irreproduzíveis à maneira de uma receita que tiveram que se reunir em nosso contexto particular, com toda a sua complexidade própria, para que a janela de oportunidade fosse aberta e um acontecimento político fosse instituído como um clarão imprevisível na densa noite.

Nossa hipótese é que a convergência de fatores que ofereceu as condições climáticas

4 Para Kingdon, “[...] o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes correntes dinâmicas: a corrente dos problemas (problems), a das propostas ou alternativas (policies) e a da política (politics). Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação” (GOTTEMS *et al.*, 2013, p. 3).

necessárias (embora nunca suficientes) para que os clarões se produzissem, atingem em alguma medida todas as territorialidades brasileiras, e alguns aspectos problemáticos da vida em comum e do exercício da tarefa político-administrativa, em especial da tarefa legislativa, eminentemente prática e técnica, acometem igualmente todos os corpos políticos e todas as casas legislativas do Brasil, com maior ou menor grau. Mairiporã é um caso privilegiado ainda porque nos coloca em contato com uma realidade de transição entre o rural e o urbano, o central e o periférico, no que diz respeito às cidades do país: considerando que faz divisa com a cidade de São Paulo, participa ao mesmo tempo das oportunidades formativas e do avanço técnico e político-administrativo da maior cidade da América do Sul, e das condições de atraso que se acredita típicas das menores e mais afastadas localidades, nos rincões isolados nos interiores do país.

2 O fluxo dos problemas: etapa da formulação

O movimento que redundou na aprovação do projeto de lei nº 288 de 2020 que se transformou, *a posteriori*, na lei nº 3.960 de 4 de novembro de 2020, que versou sobre a criação da escola do legislativo em Mairiporã, com a sua publicação feita após a derrubada do veto total do então prefeito da cidade, foi iniciado em um encontro fortuito entre dois dos principais atores desse processo em uma também escola de governo, no município de São Paulo: a Escola de Gestão e Contas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do município de São Paulo (TCMSP). Trata-se de um acontecimento cheio de significados que já aponta para algumas das potencialidades destes espaços formativos, e que pretendemos explorar neste trabalho. Este item corresponde ao enquadramento dos fluxos de problemas e de soluções, segundo o modelo de Kingdon.

A Escola de Gestão e Contas (EGC) é uma particularidade do município de São Paulo, onde o Poder Legislativo municipal é munido de um tribunal de contas para auxiliar no seu trabalho fiscalizatório, dado o montante assombroso do orçamento municipal, maior que o de vários dos estados da federação. Nascida com a perspectiva de aprimoramento profissional e progressão de carreira para servidores municipais, em especial os lotados no TCMSP, a escola de contas inicia sua trajetória como escola de governo em sentido estrito, voltada exclusivamente para servidores de carreira. Uma reforma, porém, a transforma em escola de cidadania, abrindo suas portas ao público externo, sob a perspectiva de que a melhoria da fiscalização das contas públicas só seria alcançada através do consórcio do controle externo exercido pelo tribunal com o controle social, exercido pela sociedade civil engajada. Seria necessário, então, educar o público comum para a linguagem orçamentária e a fiscalização das contas públicas.

Em um dos processos seletivos regulares para o seu curso de especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, aberto à participação de qualquer cidadão

brasileiro no ano de 2019, dois dos aprovados encontrar-se-iam para dividir o espaço da mesma sala de aula. No compartilhamento deste espaço de sociabilidade, absolutamente encantados com o trabalho da escola, iriam somar sonhos, projetos e esforços para reproduzir a experiência que desfrutavam a outros de seus compatriotas, tantos quantos fosse possível, pela firme convicção de que era necessário multiplicar estes espaços país a fora.

Um destes dois alunos, Doriedson Silva Freitas, era, então, vereador de primeiro mandato em Mairiporã. Formado em letras, entusiasmado com a participação política desde quando participava do grêmio estudantil da escola onde cursou sua educação básica, munido do sentimento de deferência à educação pública e da certeza de que era necessário fomentar a educação política para promover mudanças sociais e políticas no país, enfrentava longos quilômetros em viagens duas vezes por semana para assistir às aulas presenciais na escola, buscando aprimorar-se para desempenhar cada vez melhor o mandato que lhe fora atribuído pelo voto popular.

O outro, João Batista, cidadão membro da sociedade civil, formado em filosofia, não menos entusiasmado com a participação e a educação política, e que já conhecia o universo das escolas do legislativo, visto que um ano antes participara de outra formação oferecida em conjunto pela EGC e pela escola do parlamento (a escola do legislativo que existe no município de São Paulo). Por um feliz acaso, João Batista morava na zona norte da capital paulista, região serrana da cidade de São Paulo que se estende através da Serra da Cantareira ao município de Mairiporã, para onde o vereador rumava todas as noites após a aula. Indo na mesma direção, de carro, Doriedson oferecera caronas ao colega.

O longo trajeto se transformou logo em um grande fórum de discussão e sonho compartilhado. O assunto principal era naturalmente o curso em que ingressaram, o espaço da escola e o exercício do mandato de vereador, seus desafios e as possibilidades práticas de modificação das realidades locais através da política.

Doriedson se queixava com frequência da falta de preparo generalizada que percebia se abater sobre os vereadores eleitos em Mairiporã, bem como da baixa participação política dos cidadãos, problema que identificava em si mesmo e procurava sanar através do estudo e da interlocução assídua com a sociedade civil. Da formulação cada vez mais clara desses problemas, a dupla logo começou a enquadrá-lo como *problema público*, geralmente reconhecido nos quadros analíticos das políticas públicas por *problem framing*, a primeira etapa dos ciclos de políticas públicas. A escola de contas logo aparecera em outra luz, como política pública destinada a enfrentar este mesmo problema no município de São Paulo. Mas a demanda por formação política era muitas vezes maior do que a oferta da EGC, o que levava à necessidade de se ampliar o número de escolas.

2.1 O fluxo das soluções: etapa da construção de alternativas

Enquadrado o problema e localizada a necessidade de intervenção pública para

dar-lhe solução, João Batista, identificando em Doriedson um representante do legislativo municipal detentor de poder político, terminou por mobilizar sua experiência pregressa para enunciar uma proposta: por que não se utilizar do mandato de vereador em Mairiporã para propor à câmara da cidade a abertura uma escola do parlamento? Adentravam, assim, no segundo fluxo identificado por Kingdon, o fluxo de soluções, correspondente à segunda fase do ciclo de políticas públicas, a da *formulação de alternativas*, imaginando propostas de solução para o problema público identificado em Mairiporã – etapas ainda precedentes à *formação da agenda (agenda setting)* propriamente dita na representação do ciclo de vida das políticas públicas, que compõe o terceiro fluxo segundo Kingdon: o fluxo político.

João Batista conheceu um ano antes o diretor da Escola do Parlamento de São Paulo e entusiasta das escolas do legislativo: Alexsandro Santos, que participara ativamente do processo que culminou na promulgação da lei nº 15.506, de 13 de dezembro de 2011, que criou a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, à qual passamos a conhecer por intermédio de conversas com ele⁵. Tendo visto de perto como, naquela escola, se fazia muito com poucos recursos – e muito entusiasmo –, o aluno João Batista adquirira ali conhecimentos e contatos preciosos. Já tinha alguma formação em análise de políticas públicas quando ingressara no segundo curso da EGC, o que favoreceu a ligação dos pontos, tecida no desenrolar das aulas e das conversas com os colegas de classe e professores.

Objecções surgiram junto do espanto do vereador com a ideia nova: há poucos recursos orçamentários, humanos e físicos na Câmara de Mairiporã para levar a cabo a tarefa de manter uma escola. Cedeu ao argumento de que tampouco a Câmara de São Paulo, a mais portentosa do país, possuía espaço exclusivo destinado à escola, sendo que as aulas ocorriam nos espaços comuns da casa quando estes não estavam sendo utilizados. O plenário, ao menos, há em todas as câmaras, e há muitos horários do dia em que ele não é usado. João Batista mobilizara muitas vezes o argumento de que há a possibilidade de mobilização do trabalho voluntário para oferecer atividades à escola, sem que fosse preciso dispor de muitos recursos financeiros para mantê-la em funcionamento.

Muito rapidamente, após poucas semanas de conversas, o convencimento se produziu e Doriedson foi tomado pelo entusiasmo: a ideia já se transmutara em proposta, e os atores passaram a discutir os meios de conseguir apoio político para fazê-la entrar na agenda e ser efetivamente implementada. Cabia agora desenhar, técnica e politicamente os contornos que tornariam o projeto realidade, o fazendo descer do mundo das ideias e encarnar-se no mundo físico, por intermédio da atividade propriamente político-partidária no interior do Poder Legislativo municipal de Mairiporã. Sem saber, os atores atuavam a um só tempo como empreendedores de política pública na qualidade de enquadreadores do problema

5 Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15506-de-13-de-dezembro-de-2011>. Acesso em: 10 jun. 2021. A ideia inicial dos empreendedores da política pública era usá-la de espelho para construir a lei de Mairiporã, emendando textos e aparando arestas que não eram ideais. A conjuntura de forças, contudo, nos colocou diante de uma conciliação possível, e a forma que a lei veio a tomar foi outra.

(*problem framing*), formuladores de alternativas e atores políticos, exercendo a *advocacy* da proposta. Estavam em consórcio a sociedade civil e o poder público, unidos em um mesmo esforço.

3 Formação da agenda ou como a ideia entrou na pauta da Câmara Municipal de Mairiporã: o fluxo político

Corria o ano de 2019 quando os atores envolvidos começaram a pôr em prática as estratégias concebidas para conseguir apoio político suficiente na Câmara Municipal, capaz de fazer a ideia se transformar em proposta e adentrar na pauta: trata-se do terceiro fluxo do modelo de Kingdon, o fluxo político. Assim como para as etapas anteriores, a formação da agenda teve como alicerce a participação de instituições e profissionais técnicos, de reconhecida importância e excelência em suas áreas de atuação. A sua mediação de pronto produziu uma visão positiva da proposta junto aos atores políticos da cidade de Mairiporã.

Destes, destacaram-se o já citado Alessandro Santos e Roberto Lamari, diretor geral da Escola do Parlamento de Itapevi e presidente da Associação Paulista de Escolas do Legislativo e Contas⁶ (Apel), que trabalha institucionalmente na difusão das escolas do legislativo, fornecendo formações e apoio técnico aos municípios do estado interessados em implementar a sua. A sua existência, que os atores iniciais desconheciam, lhes foi revelada em uma reunião marcada no refeitório da Câmara Municipal de São Paulo, mobilizada por João Batista, ex-aluno da Escola do Parlamento de São Paulo, com o diretor da escola, Alessandro Santos, que se mostrara acessível.

Na reunião foi exposta a nossa intenção e a situação. Pedimos diretrizes iniciais e a indicação dos caminhos, legais e técnicos, através dos quais poderíamos avançar com a ideia de produzir a escola em Mairiporã de maneira efetiva. Além dos três atores estivera presente também Pedro Paulo Hunter, assessor da presidência da Câmara Municipal de Mairiporã, que era presidida então por Ricardo M. Barbosa. O envio do assessor demonstrava interesse por parte da presidência da Câmara de Mairiporã, com quem Doriedson mantinha conversas pessoais, nas quais empreendia a ideia da fundação da escola. Através da reunião, na qual Alessandro havia falado, dentre outros detalhes, da história da produção da Escola do Parlamento de São Paulo e das correlações de força que permitiram os entendimentos tais como se produziram, dos desafios que envolviam o assunto, Doriedson e João Batista descobriram a respeito da Apel e dos congressos que realizava regularmente. Doriedson passou a articular, desde então, com Gislene Gismene e Rogério Matuzalém, respectivamente servidora e assessor da Câmara Municipal de Mairiporã, além dos outros atores já citados, para que pudessem participar do congresso da Apel e colher informações

6 Ver: <http://apelsp.com.br/>. Acesso em: 2 jun. 2021. Neste site há um modelo de projeto de lei e um de decreto legislativo para auxiliar os interessados na instituição de uma Escola do legislativo. A forma destes documentos expressa a estruturação que a Apel considera ideal para a escola.

mais detalhadas, além da força que detinha uma instituição consolidada como aquela, demonstrando a viabilidade da proposta para os que estavam reticentes no parlamento de Mairiporã.

Para além da participação social na interlocução entre o poder público e instituições de ensino e pesquisa, é preciso entender o contexto político e histórico da cidade de Mairiporã na gestão 2017/2020 para retrazar os passos da construção da maioria em favor do projeto de lei de criação da escola, no interior da casa legislativa.

Mairiporã estava sob a liderança do prefeito Antonio Aiacyda (político tradicional da cidade, tendo sido eleito vereador pela primeira vez em 1989, e se mostrado resistente às inovações) e a Câmara, presidida por Ricardo Barbosa – amigo de infância de Doriedson, tendo ambos estudado juntos – era composta por treze vereadores e estava dividida em um bloco da situação amparando o governo, maior, e um de oposição, menor, composta de quatro vereadores – inclusive Doriedson. Cumpre observar que tanto Doriedson Freitas quanto Ricardo Barbosa (coautores do projeto de lei) foram eleitos na base de apoio do então prefeito e durante o mandato, por questões inerentes ao desenrolar do mandato e desafios postos aos novos políticos, foram se distanciando dela.

Estava, desde logo, posto o desafio: a ideia que partia originalmente dos dois empreendedores da política pública, para que pudesse virar lei em meio a um cenário político local desfavorável, necessitava angariar apoio e, nas casas legislativas, a presidência é o principal balizador das maiorias políticas. Seria necessário conseguir votos de representantes da situação, e Doriedson identificou que teria maiores chances de fazê-lo caso o presidente da casa legislativa encampasse a proposta. Passou, então, a empreender a maior parte de seus esforços no sentido de convencê-lo. Ao propor ceder o protagonismo na redação da matéria, o convencimento se produziu e o projeto pôde avançar com força pelas comissões e ser consagrado por unanimidade dos votos, tendo inclusive aglutinado força suficiente para derrubar um veto integral do prefeito da cidade, logo após a sua aprovação.

As soluções adotadas, por estratégia política, consistiram em uma série de passos decisivos. Primeiro, decidiu-se deixar a autoria do projeto de lei para o presidente da câmara, Ricardo Barbosa, ficando Doriedson como coautor. Ceder a autoria fortaleceu o pleito. Dos treze vereadores, a meta era convencer ao menos sete para ter a maioria. Assim, como já se tinha o apoio de quatro parlamentares do bloco de oposição, faltavam apenas três votos. Para consegui-los, programou-se uma agenda de mobilização junto a notáveis personagens técnicos, que trabalham e militam pelo tema, para subsidiar o convencimento dos vereadores. Logo todo o parlamento, por algumas sessões, esteve tomado da discussão dos vários problemas locais que levavam ao diagnóstico de que a falta de capacitação social sobre os assuntos inerentes à política atrapalhava o desenvolvimento da cidade de uma forma sustentável. Mais do que isso, a falta de formação em seus quadros de agentes políticos e

servidores públicos levava a cidade a empobrecer sua esfera pública, proscrevendo o debate acerca das questões importantes que norteiam o desenvolvimento local e a profissionalização da gestão.

A estratégia montada pelos empreendedores foi tão eficaz que, no intuito de fragmentar ou neutralizar a proposta legislativa em andamento, em meados de novembro de 2019, por meio de um contrato, o prefeito apresentou à sociedade uma parceria com a Fundação de Estudos para o Desenvolvimento da Administração Pública (Fedap), que a intitulou escola de governo⁷, cujo primeiro curso online ocorreu na data de 20/11/2019 com o tema: Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, se a iniciativa buscava enfraquecer o movimento pró escola do legislativo, o efeito obtido foi o inverso: se o nascimento de uma escola de governo era algo bom, ele não anulava a necessidade de outra, do legislativo. Afinal, melhor do que uma eram duas! Infelizmente, como foi uma proposta construída pela vontade política de obstruir uma ideia que ganhava corpo e desestabilizava o controle por parte do prefeito de sua base legislativa, por decreto e sem o respaldo de uma lei, a escola de governo desapareceu na mesma velocidade com que aparecera, logo que foi atingido o fim do contrato com a Fedap. A escola do legislativo, contudo, mobilizava a promessa de ser uma instituição permanente.

Desta feita, foi apresentado para a Câmara Municipal de Mairiporã na data de 27 de fevereiro de 2020 o projeto de lei que tinha em seu *caput*: “institui a Escola do Parlamento e Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã e dá outras Providências”, sendo o autor o vereador Ricardo Messias Barbosa, em coautoria do vereador Doriedson Antonio da Silva Freitas. Após toda a tramitação, idas e vindas, novas reuniões, ajustes em redação, emendas e muitos argumentos tecidos na tentativa de convencimento da base aliada do prefeito, o projeto foi enfim votado na data de 25 de agosto de 2020 e aprovado de forma unânime pelo plenário. No entanto, na data de 18 de setembro de 2020, o prefeito vetou integralmente a lei, veto este que foi prontamente derrubado pela maioria de vereadores em sessão datada de 27 de outubro de 2020: dez vereadores votaram contra o veto, em apoio ao presidente da casa, autor da proposição de derrubada do projeto.

Destacamos o reconhecimento do vereador, então líder do prefeito no legislativo municipal que, defendendo a lei, discursou: “[...] quanto importante é citar o nome das pessoas envolvidas na construção desta lei [...] é uma lei que vossas excelências há meses vêm correndo atrás. [...] parablenizo vossas excelências pela lisura, por esta preocupação com a formação futura que vai vir e aqui tem meu reconhecimento do quanto trabalhoso foi, para se chegar neste momento”⁸. Desta forma, na data de 7 de novembro de 2020, na edição 976 do Diário Oficial do município foi publicada, enfim, a lei municipal 3960/20 que instituiu

7 Disponível em: <http://mairipora.sp.gov.br/escola-de-governo/>. Acesso em: 31 maio 2021.

8 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MijjB-CUplg&list=PLJwzxcmxveN17Q1oCGZjck-FFj3GkP9bp&index=37> (a partir das 2h34min iniciais). Acesso em: 30 maio 2022.

a Escola do Parlamento e Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã. Por vezes, se confunde harmonia entre poderes com submissão, ficando as câmaras à mercê a vontade de prefeitos, não fazendo valer sua representatividade conferida pelo voto. Neste caso, foi diferente. Para entender o porquê, precisamos traçar algumas linhas a respeito do processo que levou à deterioração da base de sustentação do prefeito, fazendo a balança da maioria pender, em algumas questões, para o lado da oposição.

Aqui cabe citar também algumas circunstâncias que, na análise política que empreendemos, levaram o Poder Executivo municipal a ter mais dificuldades na defesa de suas vontades políticas junto à sua base de apoio no Legislativo. Nesta gestão, foram abertas muitas comissões especiais de inquérito (CEIs) na cidade para investigação de possíveis irregularidades e de escândalos que tomaram a mídia local. A oposição que, em 2017, era feita apenas por um vereador, em 2018 contava também com o apoio de Doriedson e em 2019 totalizava quatro vereadores. Além das CEIs, pautas como plano de carreira de funcionários, a crescente indignação do cidadão, a crise no serviço de coleta de lixo e o aumento de tributos a exemplo da taxa de lixo, leis impopulares como comodatos de áreas públicas e aluguéis fantasmas, a expectativa de reeleição no ano de 2020, dentre outros fatores como a pandemia ocasionada pela Covid-19 terminaram por enfraquecer ainda mais o governo, levando a oposição no início de 2020 a se tornar maioria.

Curiosamente, dos quatro vereadores que faziam oposição ao prefeito, na eleição municipal do mesmo ano, um deles foi eleito como vice-prefeito e dois deles, autores da lei de fundação da escola, se reelegeram. Os vereadores Ricardo Barbosa e Doriedson Freitas foram ainda conduzidos pelos seus pares para ocuparem a cadeira da mesa diretora como presidente e vice-presidente, respectivamente, da Câmara Municipal de Mairiporã para o biênio de 2021 a 2022.

4 Considerações finais

A etapa da implementação da política pública está atualmente em processo e muitos dos atores já citados, mesmo na mudança da legislatura em 2020, continuam a atuar apesar dos problemas de implementação identificados e “espremidos” pela janela de oportunidade que se fechou após a síntese imperfeita dos vereadores da legislatura de 2017/2020. Com a reorganização do poder político e a súbita virada das atenções, quase que inteiramente voltadas para a pandemia, a escola aguarda a implementação, que passa pela construção e publicação do seu regimento interno pela mesa diretora. O prefeito mudou, e o presidente da câmara é o mesmo, estando nossos dois autores oficiais do projeto de lei atualmente na base de apoio do atual prefeito.

Dos debates e conversas que se seguiram, os empreendedores iniciais da política pública construíram alguns entendimentos que norteiam sua tarefa atual de voltar a

empreender ideias e argumentos, na tentativa de tecer novos apoios e maiorias para viabilizar seu modelo de implementação da escola. Sintetizamos abaixo as linhas gerais desse modelo idealizado da escola, que passará pela síntese imperfeita da busca do consenso político e, nas negociações e conciliações concessões que serão feitas, na distância entre o ideal e o possível em determinada conjuntura e correlação de forças. Estamos informados pelas reflexões sobre as escolas de governo (AIRES *et al.*, 2014) que desmistificam a ideia do senso comum de que as escolas de governo em estados da região Norte e Nordeste do Brasil, sendo os estados mais pobres, serão necessariamente as piores. Nada está mais longe da verdade.

Se, no geral, o Sudeste apresenta as escolas mais robustas, quando comparamos situações particulares, vemos que escolas fora desse eixo se destacam, como a existente no Ceará destacam, e que o Centro-Oeste tem melhor desempenho do que a região Sul do país (AIRES *et al.*, 2014), o que coloca a ênfase no modelo de gestão: a capacidade fiscal, sendo um dos aspectos relevantes para uma boa estruturação de uma escola de governo, não é o único e não determina, só condiciona as atividades de uma escola, sendo a importância conferida por um governo estadual e a rede de articulação entre instituições parceiras e apoiadores essenciais para a estruturação e funcionamento suficiente de uma escola de governo. Pensando nisso, é necessário elaborar um plano de gestão das atividades. Para início de debate, forneceremos as linhas gerais de um modelo de gestão que elaboramos para ser implementado na escola, levando em conta as características próprias e peculiaridades não só da Câmara Municipal de Mairiporã, mas da cidade como um todo, que faz divisa com São Paulo (SP).

Nos documentos que regem a escola, notadamente a lei de criação e o ato normativo que serve de regimento interno, oito artigos devem ser inseridos, que versem sobre: 1) gratuidade de todos os cursos ministrados; 2) destinação para a escola de todo o orçamento não executado da Câmara Municipal em cada exercício financeiro, proibindo os usuais regressos de receita própria do Legislativo para o Executivo; 3) eleição para diretor da escola entre cidadãos pós-graduados, que deverão ser indicados por cada membro da mesa diretora e submetidos à votação em plenário para mandato de quatro anos, sendo permitida uma única recondução; 4) instituição de uma plataforma virtual para captação do trabalho voluntário para a escola, com setores responsáveis pelo contato ativo e a manutenção de pontes entre a escola e os programas de pós-graduação da cidade e arredores; 5) institucionalização do ensino a distância (EAD) e do ensino misto através de plataformas de videoconferência e do *Moodle*; 6) instituição de um conselho consultivo subordinado à direção da escola com participação dos representantes de sala de cada curso de pós-graduação em curso, para subsidiar na confecção do plano anual de ações e 7) confecção e venda de artigos colecionáveis com o logotipo da escola (camisetas, canecas, chaveiros etc., preferencialmente

contratados de cooperativas de artesãos locais, que deverão ser organizadas onde faltarem) e 8) cobrança automatizada do estacionamento da Câmara Municipal para servidores e alunos que recebam mais do que quatro salários mínimos mensais, com toda a receita da venda de artigos e do estacionamento revertida inteiramente para a escola, em conta própria subordinada à direção e ao conselho consultivo da mesma.

Os itens 1 a 5 darão início a uma política pública permanente na escola de produção de oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* gratuitos e em massa, de maneira cooperativa, para aumentar a oferta e melhor atender a alta demanda da sociedade civil por alfabetização política, atualmente represada. Já os itens restantes comporão uma nova forma de integração democrática dos discentes para com o espaço, através da gestão social. Novos modelos de seleção de alunos devem ser instituídos, privilegiando aqueles que não envolvam provas presenciais, como as análises curriculares e sistemas de pontuação que priorizem, por exemplo, cidadãos que sejam servidores públicos, que não possuam pós-graduação ainda e que demonstrem maior participação social em atividades de extensão comunitária (cursos, ministrados e assistidos, mandatos em conselhos e órgãos colegiados e demais formas de participação e engajamento social) que devem ser comprovadas pelo envio dos certificados digitalizados, como ocorre atualmente para vários dos programas da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Além disso, é necessária a reformulação dos currículos das pós-graduações que serão oferecidas pela escola para incrementar a formação cidadã dos alunos atualmente matriculados, formando para o exercício ativo e participativo da cidadania e fazendo com que os discentes atuem na comunidade. Isso envolve instituir a obrigação de cursar horas complementares para a integralização dos cursos, direcionando-as para atividades práticas como assessorar mandatos, ministrar cursos e rodas de leitura gratuitos em equipamentos públicos ou acompanhar audiências públicas e os trabalhos de algum conselho participativo ou colegiado gestor. Projetos implementados pelos alunos nas suas comunidades que gerem aprendizado e exercício da democracia deverão constar nos projetos pedagógicos curriculares; as formas avaliativas convencionais devem ser também substituídas por projetos de extensão com aplicabilidade prática.

Esse modelo de gestão, para ser efetivamente implementado, precisará adentrar o mesmo ciclo de políticas públicas que vínhamos aqui desenhando, passando pelas várias etapas constitutivas até que seja efetivamente adotado como política pública. A tendência, porém, é que a revisão da lei, que deixou de fora muitas dessas especificações, só venha a ocorrer (a fase de *avaliação* do ciclo de políticas públicas) após passado algum tempo de existência da escola, tempo que possibilite o balanço de suas realizações e efetividade, bem como o surgimento de novos problemas. Estamos ainda na fase de implementá-la, contudo, e essas disposições podem ser inseridas no regimento interno – peça legal muito menos

sólida do que a lei, uma vez que mais sensível às modificações pela mesa diretora da vez. Nossa expectativa é que este esforço de sistematização forneça subsídios para as fases de avaliação do ciclo dessa política pública do legislativo.

Há inúmeros desafios para o funcionamento da escola do legislativo (escassos recursos, instabilidade de governança pela mudança da legislatura, sequestro ideológico do espaço, indicação de profissionais por afinidades pessoais (cabide de empregos), com a consequente ineficiência e baixa produção etc.). O sucesso da escola é proporcional ao grau de autonomia que o espaço detém em relação ao jogo político da câmara, e ao grau de engajamento dos servidores e da comunidade envolvidos na grande tarefa da construção coletiva e da reprodução do saber. Nosso intuito com este trabalho é sacudir o legislativo de sua inércia e demonstrar que há um amplo espaço para que se redistribua o protagonismo monopolizado pelo Poder Executivo nas cidades, através da elaboração e implementação de políticas públicas pelo Poder Legislativo, exercendo sua função atípica de administração e execução de seu orçamento próprio.

Outro aspecto importante de notar, uma vez que por intermédio da manutenção dessas escolas e pelo oferecimento de seus serviços, o Poder Legislativo afirma-se também como implementador e gestor executivo de políticas públicas, em tempo de fetichização das pequenas economias que os presidentes dos parlamentos conseguem fazer para devolver ao Poder Executivo em um espetáculo midiático espalhafatoso, nessa quadra de hegemonia do neoliberalismo no Brasil, imaginando que seja o melhor caminho para a reeleição ou para a produção do bem comum. Condições difíceis de juntar todas a uma só vez. Mas a janela de oportunidade, ao longe, no horizonte de possibilidades, nos acena. Acenaremos de volta?

Referências

- AIRES, Renan Felinto de Farias *et al.* Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 1007-1027, ago. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2021.
- CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In:* HOCHMANN, G. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.
- COSTA, André Galindo da. **A cooperação entre a Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e a Secretaria Municipal de Segurança Urbana**. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Unifesp, 2015.
- FARIA, Carlos. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. *In:* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública interativa? **Política & Sociedade**, n. 5, out. 2004, pp. 119-138.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, 21, pp. 211-259, 2000.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; MAIA PIRES, Maria Raquel Gomes; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elíoenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Revista Saúde Soc. São Paulo**, v. 22, n. 2, pp. 511-520, 2013.

KINGDON, J. Como chegar a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, volume 1. Brasília: Enap, 2007.

MAIRIPORÃ. Lei nº 288, de 26 de agosto de 2020. Institui a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã. **Diário Oficial da Cidade de Mairiporã**, SP. Disponível em: http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc_legis_proj/2020/PLE/PLE0288_2020.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

SALISBURY, Robert. "Interest Groups". *In*: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (org.). **Handbook of Political Science**, Vol. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Co, 1975.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview, 2007.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.506, de 13 de dezembro de 2011. Institui a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, altera as leis nº 13.637 e 13.638, de 4 de setembro de 2003, e lei nº 14.381, de 7 de maio de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 15 dez. 2011, pp. 93-94, c. 4, 1-2.

Apêndice - Cronologia das ações e reuniões

12/08/2019 – Aula magna na escola de contas do TCMSP para o curso de Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, onde Doriedson e João Batista se conheceram. (Cf. <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/noticias/2001-curso-de-pos-graduacao-tem-aula-magna-na-escola-de-contas-do-tcm-sp>. Acesso em: 21 out. 2021.)

31/10/2019 – Reunião com prof. dr. Alessandro Santos – diretor da Escola de Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

25/11/2019 – Encontro com presidente da Apel. (Cf. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1530661100406840&set=t.100000666211959&type=3>. Acesso em: 21 out. 2021.)

21/02/2020 – Projeto de lei nº 288/2020, que institui a Escola do Parlamento e

Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã e dá outras providências, fica pronto. (Cf. http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc_legis_proj/2020/PLE/PLE0288_2020.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.)

02/03/2020 – Reunião final e assinatura para apresentação do projeto da lei nº 3960/2020. (Cf. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1630094120463537&set=pb.100003888958762.-2207520000.&type=3>. Acesso em: 21 out. 2021.)

12/03/2020 – Primeira oficina (interlegis), ministrada pelo dr. Luis Fernando Pires Machado na Câmara Municipal de Mairiporã. (Cf. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3162145160484327&set=t.100000666211959&type=3>. Acesso em: 21 out. 2021.)

25/08/2020 (às 2h34min38seg da reunião ordinária) – Aprovação pela Câmara de Vereadores da lei nº 3960/2020, que institui a Escola do Legislativo. (Cf. https://www.youtube.com/watch?v=MijjB-CUplg&list=PLJwzxcmxveN17Q1oCGZjcK-FFj3GkP9bp&index=36&ab_channel=C%C3%A2maraMairipor%C3%A3. Acesso em: 21 out. 2021.)

25/08/2020 – Publicada a ata da lei nº 3960/2020. (Cf. http://mairipora.sp.leg.br/pautas-e-atas/atas/2020/26_ord.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.)

04/11/2020 – Lei municipal nº 3.960, de 04 de novembro de 2020, que institui a Escola do Parlamento e Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã e dá outras providências. Derrubada do veto do prefeito. (Cf. http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc_legis_proj/2020/PLE/LEI3960_2020.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.)

07/11/2020 – Publicação da lei nº 3960/2020 no Diário Oficial do Município. (Cf. http://www.mairipora.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/ImprensaOficial_PMM_Edicao_976.pdf-D4Sign.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.)

**Caderno Especial:
Redução das desigualdades –
ODS 10**

A contribuição dos tribunais de contas para a redução das desigualdades de gênero: caminhos possíveis

The Court of Accounts' Contribution to Reduce Gender Inequalities: Possible Paths

Marcela de Oliveira Timóteo

Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG/FJP) pós-graduanda em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. E-mail: marcela.timoteo@tcu.gov.br

Resumo: Dados demográficos apontam que a desigualdade social, econômica e política entre os gêneros é uma realidade no Brasil. As instituições governamentais possuem o dever de enfrentar essas desigualdades por meio da promoção de políticas públicas adequadas. Os tribunais de contas, por sua vez, precisam acompanhar e avaliar a atuação estatal no enfrentamento às desigualdades de gênero. Nesse contexto, o presente trabalho busca explorar possibilidades de incorporação e/ou fortalecimento de uma postura sensível a gênero pelos tribunais de contas brasileiros. O artigo traz um histórico das iniciativas realizadas na última década no âmbito das instituições de fiscalização superior da América Latina e aborda o conceito de transversalização da perspectiva de gênero para melhor contextualização da temática. São apresentados dois caminhos possíveis para a atuação dos tribunais de contas na redução das desigualdades de gênero: a liderança pelo exemplo e a integração da perspectiva de gênero nas fiscalizações.

Palavras-chave: Tribunais de contas. Igualdade de gênero. Transversalização de gênero.

Abstract: Demographic data indicate that social, economic, and political inequality

between genders is a reality in Brazil. Government institutions have the duty to face these inequalities by promoting adequate public policies. The courts of accounts, in turn, need to monitor and evaluate government performance in confronting gender inequalities. In this context, this paper seeks to explore possibilities of incorporating and/or strengthening a gender-sensitive posture by Brazilians courts of accounts. The article brings a history of initiatives carried out in the last decade in the context of Latin American supreme audit institutions and approaches the concept of gender mainstreaming for a better contextualization of the theme. Two possible paths are presented for the performance of the courts of accounts in the reduction of gender inequalities: leadership by example and gender perspective integration in audit work.

Keywords: Courts of accounts. Gender equality. Gender mainstreaming.

1 Introdução

A desigualdade de gênero é um aspecto preocupante da configuração social no Brasil. O estudo *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2021 revela dados que não deixam margem a dúvidas sobre a necessidade de investimentos em políticas públicas com vistas à redução das lacunas econômicas, sociais e políticas existentes entre os gêneros.

Em 2019, a taxa de participação das mulheres na força de trabalho¹ era de 54,5%, enquanto a de homens alcançava 73,7%. Ainda de acordo com o relatório do IBGE (2021), o maior envolvimento no trabalho não remunerado (trabalho doméstico) contribui para explicar a menor participação das mulheres no mercado de trabalho. No Brasil, em 2019, as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11 horas semanais).

Além de apresentarem maior dificuldade de inserção no mercado, as mulheres receberam, em média, 77,7% do montante auferido pelos homens (IBGE, 2021).

As menores remunerações e maiores dificuldades enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho não podem ser atribuídas à educação. Pelo contrário, os dados disponíveis apontam que as mulheres brasileiras são em média mais instruídas que os homens. (IBGE, 2021, p. 5)

A participação na vida pública e nos cargos de tomada de decisão também indicam uma grande desigualdade entre homens e mulheres. As mulheres estão sub-representadas na política. Apenas 11,5% dos prefeitos, 10,5% dos deputados federais e 16% dos vereadores

1 Parcela da população com quinze anos ou mais trabalhando ou procurando trabalho e disponível para trabalhar.

brasileiros são do sexo feminino. Os dados do IBGE (2021) mostram também que em 2019, no Brasil, 62,6% dos cargos gerenciais eram ocupados por homens e 37,4% pelas mulheres.

Quando adotamos uma perspectiva interseccional, concluímos que a situação da mulher negra é ainda mais desfavorável. De acordo com dados do IBGE (2019) em 2018 elas receberam, em média, menos da metade dos salários dos homens brancos (44,4%). Em 2021, o percentual de mulheres negras abaixo da linha da pobreza chegou a 38%. Entre a população branca o índice é de 19% (NASSIF-PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021).

De acordo com Dantas e Pereira:

a pandemia de Covid-19 acentuou ainda mais a desigualdade entre gêneros. Estudo apresentado pelo Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe mostra que as mulheres representam 73,2% dos trabalhadores em linha de frente no combate à Covid-19, mas ganham menos e ocupam menos lugares de direção e decisão. (DANTAS; PEREIRA, 2021, p. 421)

Com o fechamento das escolas, as mulheres, em geral responsáveis pelos cuidados com as crianças, tiveram de abdicar dos empregos ou se sacrificar para atender às demandas domésticas e profissionais simultaneamente. Além disso, o confinamento das famílias aumentou os índices de violência contra as mulheres. Pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2021) apontou que a violência contra as mulheres cresceu em 20% dos municípios durante a pandemia. Segundo Santos (2020, p. 187), “a pandemia veio, portanto, potencializar as vulnerabilidades acumuladas em razão do gênero, revelando-se particularmente difícil para as mulheres e, em alguns casos, mesmo perigosa”.

Frente ao contexto apresentado, é possível antever um futuro nada promissor em relação à situação das mulheres no Brasil. No relatório de desigualdade econômica de gênero de 2021, publicado pelo World Economic Forum (WEF) em 2021, o Brasil alcançou a 93ª posição em um ranking com 156 países, sendo o 25º entre os 26 países da América Latina participantes presentes na pesquisa. O estudo revelou que, no ritmo atual, a região levará 68,9 anos para alcançar a paridade de gênero, considerando os campos da participação econômica, educação, saúde e empoderamento político.

Os dados demonstram que a atuação governamental precisa ser radicalmente aprimorada para que as lacunas de gênero sejam reduzidas e o país avance nas estratégias necessárias para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial do objetivo 5 (alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas) e do objetivo 10 (reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles).

Além de ser um tema fundamental e transversal na Agenda 2030, a busca pela igualdade de gênero é um compromisso assumido pelo Estado brasileiro tanto constitucionalmente (art. 5º, I da Constituição Federal de 1988) como em acordos internacionais, dentre

os quais destaca-se a plataforma da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher promovida pelas Nações Unidas em 1995 (Plataforma de Ação de Pequim). Nas palavras de Viotti, na apresentação da declaração:

a plataforma de Pequim trouxe a ênfase no tratamento da situação da mulher sob a perspectiva de direitos, o que implica reconhecer que *a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos*, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados. (BRASIL, 2006, p. 149, grifo nosso)

Na Conferência de Pequim (ONU, 1995) foram identificadas doze áreas prioritárias na defesa dos direitos das mulheres:

a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza; a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; a desigualdade no acesso aos serviços de saúde; a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher; as deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher; o tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses meios; a desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; e a necessidade de proteção e promoção voltadas especificamente para os direitos da menina. (BRASIL, 2006, p. 148)

Apesar de ter mais de 25 anos, a Plataforma de Ação de Pequim continua sendo uma das principais referências sobre o tema para a comunidade internacional. Em 2019, o Brasil remeteu à Organização das Nações Unidas (ONU) o relatório nacional de revisão do Estado brasileiro da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, em que aponta as realizações, progressos, desafios e contratempos na execução dos objetivos acordados internacionalmente.

Considerando que os dados apresentados nessa introdução dão um panorama tanto do problema em si como da responsabilidade e necessidade da atuação estatal em relação à desigualdade de gênero no país, é preciso refletir sobre o papel dos tribunais de contas nesse contexto. Este artigo tem como objetivo explorar as possibilidades de incorporação e/ou fortalecimento de uma postura sensível a gênero pelos tribunais de contas, tanto nos processos organizacionais internos, como nos processos de fiscalização.

2 Os tribunais de contas e a perspectiva de gênero: antecedentes na América Latina

Na última década, as entidades de fiscalização superior² (EFS) da América Latina, nas quais estão incluídos os tribunais de contas nacionais, têm dado passos importantes para uma atuação sensível às questões de gênero.

Em 2012, a Declaração de Santo Domingo (OLACEFS, 2012), elaborada pelas entidades participantes do encontro *Género y Transparencia en la Fiscalización Superior*, recomendou a aplicação de políticas de gênero dentro das entidades de fiscalização superior, bem como o controle do cumprimento de leis de equidade de gênero, além da adoção de programas transversais que empoderem as mulheres no processo de fiscalização.

Em 2013, foi assinado o memorando de entendimento entre a entidade das Nações Unidas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres (ONU Mulheres) e a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) com o objetivo de estabelecer um marco de cooperação e facilitar a colaboração entre as partes para que a perspectiva de gênero se incorpore como um eixo da fiscalização superior, promovendo assim a mudança cultural que a incorporação da referida perspectiva implica.

Vale esclarecer que a Olacefs é um órgão internacional, autônomo, independente e apolítico, criado como uma organização permanente que tem por objetivo fomentar o intercâmbio de experiências e boas práticas relacionadas à fiscalização e ao controle governamental, assim como ao fomento de relações de cooperação e desenvolvimento profissional entre seus membros e partes interessadas (OLACEFS, 2022). Destaca-se que tanto o Tribunal de Contas da União (TCU) como diversos tribunais de contas subnacionais brasileiros são membros da organização, bem como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB)³.

Em 2014, como fruto da XXIV assembleia geral da Olacefs, foi publicada a Declaração de Cusco. No documento, as 22 entidades fiscalizadoras signatárias, inclusive o TCU, se comprometeram a empregar um enfoque integral de gênero na fiscalização pública. No mesmo ano foi realizada, no âmbito da Olacefs, a primeira auditoria coordenada⁴ sobre igualdade e equidade de gênero, com a participação das EFS da Costa Rica, Chile e Porto Rico. O trabalho teve o objetivo de analisar as ações estabelecidas nos países participantes para fortalecer a igualdade e equidade de gênero e analisar

2 A entidade de fiscalização superior (EFS) ou instituição de auditoria nacional, cumpre a função de auditoria independente e técnica no setor público, que normalmente é estabelecida pela Constituição de um país ou pelo órgão legislativo supremo. Uma EFS é responsável pela supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão. Num sistema democrático, a EFS costuma reportar seus achados ao Legislativo e, em alguns casos, ao Executivo ou ao chefe de Estado. Onde houver mais de um organismo que cumpre o papel de auditoria externa no setor público, a EFS é geralmente detentora das mais sólidas garantias constitucionais de independência (OCDE, 2011 *apud* OCDE, 2015).

3 O Instituto Rui Barbosa (IRB) é uma associação civil criada pelos tribunais de contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos tribunais de contas.

4 Auditorias coordenadas são trabalhos que combinam diversas auditorias, sobre o mesmo tema, executadas simultaneamente por diferentes entidades fiscalizadoras.

indicadores sobre os eixos temáticos de educação, saúde e emprego (OLACEFS, 2020).

A adoção da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) pela Organização das Nações Unidas em 2015 foi um marco para o direcionamento da atuação dos tribunais de contas. Conforme contextualiza Barros (2016), em fevereiro de 2016, o Conselho Diretivo da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) comunicou oficialmente ao secretário geral da ONU a intenção das EFS em trabalhar conjuntamente para atendimento dos ODS. Cabe esclarecer que a Intosai é um organismo autônomo, independente e apolítico que congrega as entidades de fiscalização superior em nível global, emitindo diretrizes para sua atuação.

Nesse sentido, foi realizada em 2018 a auditoria coordenada ibero-americana sobre o ODS 5, com o objetivo de avaliar a preparação dos governos para a implementação desse objetivo, qual seja, alcançar a igualdade entre os gêneros e empoderar todas as mulheres e meninas. Dessa oportunidade, participaram dezoito entidades fiscalizadoras, incluindo o Tribunal de Contas da União, que avaliaram seus governos em torno dos eixos de planejamento, financiamento e monitoramento.

Ainda no âmbito das auditorias coordenadas, em 2019-2020 foi realizada a fiscalização sobre pobreza (ODS 1) com enfoque de gênero (ODS 5). O trabalho contou com a participação das EFS da Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai e Bogotá. O levantamento e a avaliação das políticas implementadas com a finalidade de dar cumprimento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 a partir de uma perspectiva de gênero reafirma que a incorporação sistemática de uma perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 é crucial (OLACEFS, 2020).

Outro marco importante para a implementação de uma perspectiva de gênero nas EFS da América Latina, dessa vez através de uma ótica interna das organizações, foi a realização da *Pesquisa de percepção: situação de gênero no interior das entidades da Olacefs* no ano de 2019 sob coordenação da Auditoria Geral da República do Chile.

A pesquisa teve como objetivo conhecer a percepção das funcionárias e funcionários das EFS membros da Olacefs a respeito da igualdade de gênero no interior de suas instituições, considerando sua percepção pessoal sobre a matéria, sobre a cultura organizacional e sobre a implementação da igualdade de gênero na gestão interna das entidades em que atuam. (OLACEFS, 2019, tradução nossa)

Após a realização da pesquisa foi criado, no âmbito da Olacefs, em 2020, o grupo de trabalho (GT) sobre igualdade de gênero e não discriminação. No ano de 2021 o referido GT entregou dois importantes produtos.

O primeiro foi uma pesquisa sobre o impacto da pandemia de Covid-19 nos funcionários

das EFS, com enfoque de gênero e interseccionalidade. De acordo com publicação na página da internet do grupo de trabalho⁵, as respostas à pesquisa permitem diagnosticar o impacto do isolamento social no uso do tempo no trabalho e na esfera privada de quem trabalha em EFS da região, bem como problemas e preocupações relacionados à pandemia, violência doméstica e de gênero, violência e assédio no local de trabalho.

O segundo produto foi a publicação, em dezembro de 2021, da Política sobre Igualdade de Gênero e não discriminação da Olacefs. Trata-se de instrumento de planejamento institucional que busca orientar tanto a Olacefs como as entidades que a compõem sobre os princípios que devem reger sua atuação em matéria de gênero e não discriminação (OLACEFS, 2021). O documento informa os tipos de ações que podem impulsionar a geração de mudanças, bem como caminhos para identificação de oportunidades de melhoria e forma de concretizá-las. A iniciativa da Olacefs vem ao encontro de instrumento similar publicado pela Intosai Development Initiative (IDI)⁶ também em 2021. De acordo com a estratégia de gênero do IDI:

se as EFS querem realmente fazer a diferença para a vida de todos e contribuir para desenvolvimento sustentável, eles têm que aplicar uma lente de gênero em suas organizações e em seu trabalho de auditoria. (IDI, 2021a, p. 3, tradução nossa)

Percebe-se pelo histórico aqui apresentado que, na última década, houve avanços normativos e metodológicos importantes para a incorporação de uma perspectiva de gênero pelas EFS na América Latina.

Ao tempo em que é preciso reconhecer que os caminhos trilhados por entidades de fiscalização de diferentes países e níveis federativos são bastante heterogêneos, não há dúvida de que “o respeito ao princípio de igualdade e não discriminação é uma obrigação estatal. As entidades de fiscalização superior não podem estar alheias do papel que lhes cabe em tornar esse princípio realidade” (OLACEFS, 2021a, p. 30). Antes de explorar caminhos possíveis para a incorporação da perspectiva de gênero pelos tribunais de contas é importante conhecer o conceito de transversalização da perspectiva de gênero.

3 O conceito de transversalização da perspectiva de gênero

Quando se fala em enfrentamento às desigualdades de gênero nas organizações e nas políticas públicas, é preciso explorar o conceito de transversalização da perspectiva de gênero ou *gender mainstreaming*, segundo o qual as questões relacionadas a gênero não devem

5 Disponível em: <https://olacefs.com/gtg/pt/grupo-de-trabalho-sobre-igualdade-de-genero-e-nao-discriminacao/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

6 Organismo dotado de independência legal e sem fins lucrativos, que tem o objetivo de apoiar as entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) em países em desenvolvimento para melhorar de forma sustentável seu desempenho e capacidade.

estar circunscritas a uma unidade organizacional ou projeto específico e sim perpassar toda a estrutura, políticas e programas de governos e organizações.

A Plataforma de Pequim, abordada anteriormente, consagrou o enfoque da transversalidade de gênero. A noção de transversalidade busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental (BRASIL, 2006).

O conceito foi absorvido por diversos organismos internacionais. A política de gênero da Olacefs, por exemplo,

busca a transversalização da perspectiva de gênero nos distintos eixos de ação da Olacefs, assim como promover uma incorporação global da noção de gênero nas EFS membros, de forma que permeie a todos os níveis e funções dessas instituições. (OLACEFS, 2021, p. 27, tradução nossa)

Para tanto, a primeira recomendação da política de gênero da Olacefs é transversalizar a perspectiva de gênero e não discriminação nas EFS, para que constituam uma dimensão integral e permanente da política e do trabalho institucional.

É interessante trazer o conceito de transversalização de gênero utilizado pela ONU, inscrito na política de igualdade de gênero (*gender equality policy*) do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos:

A transversalização de gênero é o processo de avaliação das implicações para mulheres, homens e pessoas com identidades de gênero diversas de qualquer ação planejada – incluindo legislação, políticas ou programas – em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências de mulheres, homens e pessoas com identidades de gênero diversas uma dimensão integral do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas. Isso é feito para que todos os indivíduos possam se beneficiar igualmente – para que a desigualdade não se perpetue. (ONU, 2011, p. 7, tradução nossa)

Para o European Institute for Gender Equality [Instituto Europeu para Igualdade de Gênero] (Eige), o conceito envolve a integração de uma perspectiva de gênero na preparação, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, medidas regulatórias e programas de gastos, com vistas a promover a igualdade entre mulheres e homens e combater a discriminação (EIGE, 2021).

De acordo com o *Guia prático para incorporar os critérios de integração da perspectiva de gênero nos programas, iniciativas e projetos adstritos da cooperação ibero-americana*, publicado em 2021:

A transversalização de gênero envolve a incorporação da perspectiva de gênero no ciclo completo dos programas, iniciativas e projetos e na

estrutura e organização encarregada de os promover. *A transversalização de gênero não é um objetivo em si mesmo, mas sim uma estratégia para atingir a igualdade de gênero.* É o processo de incluir e dar resposta às experiências, necessidades e interesses dos homens e das mulheres a todos os níveis e de avaliar as implicações e os efeitos diferenciados de qualquer ação que se planifique, por forma a que os homens e as mulheres beneficiem por igual e que a desigualdade desapareça. (SEGIB, 2021, p. 15, grifo nosso)

O documento traz ainda uma reflexão importante sobre a necessidade da adoção da análise de gênero na formulação e implementação de programas e projetos ao afirmar que:

Se o gênero não for tido em conta como uma categoria de análise, assumimos que os homens e as mulheres partem da mesma situação, o que pode não corresponder à realidade ou inclusivamente vir a aprofundar as desigualdades de gênero. (SEGIB, 2021, p. 27)

A característica de integralidade do conceito alerta para o fato de que uma perspectiva de gênero transversal não é apenas responsabilidade de indivíduos específicos que trabalham em determinadas áreas ou unidades. Embora devam ser estabelecidas estruturas específicas e nomeados os responsáveis, a responsabilidade pela implementação da integração do gênero deve ser de todo o pessoal das instituições públicas, sob a liderança da gestão (EIGE, 2021).

Instituições governamentais e organismos multilaterais sensíveis a gênero buscam dar concretude ao conceito de transversalização trazendo diretrizes para sua implementação. O manual *Gender mainstreaming – made easy*, publicado pela administração da cidade de Viena, traz cinco princípios a serem seguidos na integração da perspectiva de gênero em organizações e políticas públicas, quais sejam:

1. Linguagem sensível a gênero: ao se referir ou se dirigir a mulheres e homens por escrito ou por meio da fala, torne ambos visíveis. Inclua outros gêneros também.
2. Coleta e análise de dados específicos de gênero: ao coletar e analisar dados, considere o gênero. Serviços e produtos só podem ser projetados para atender às necessidades de todos se houver dados sobre mulheres e homens. Todos os dados devem ser coletados e mostrados por gênero.
3. Igualdade de acesso e uso de serviços: tornar os serviços igualmente acessíveis para mulheres e homens. É preciso verificar se as circunstâncias frequentemente diferentes de mulheres e homens são consideradas no planejamento e concepção dos serviços. Envolver igualmente mulheres e homens na tomada de decisões.
4. Participação igualitária de mulheres e homens: a proporção de gênero em todos os níveis de trabalho e tomada de decisão tem impacto nos processos e resultados. Garanta uma proporção de gênero equilibrada

5. Integração da igualdade nos instrumentos de direção: para garantir políticas sustentáveis de igualdade, a integração de gênero deve ser incorporada em sistemas de direção, como controle e gestão da qualidade, e em todas as avaliações. (VIENA, 2021, p. 7, tradução nossa).

Cabe destacar algumas premissas para o desenvolvimento de uma estratégia de transversalização de gênero bem-sucedida em qualquer organização. É preciso haver compromisso político por parte da alta administração, arcabouço legal compatível e definição de objetivos e metas sólidos incorporados ao planejamento estratégico institucional.

Apesar de a transversalização de gênero ter sido adotada internacionalmente como uma estratégia para alcançar a igualdade de gênero, a aplicação do conceito na prática continua sendo um grande desafio para boa parte das organizações públicas brasileiras, incluindo os tribunais de contas. Há que se ter em mente, entretanto, que é um caminho promissor para tornar as intervenções públicas mais efetivas e garantir que as desigualdades não se perpetuem. Portanto, é um tema que merece especial atenção dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos comprometidos com a defesa dos direitos humanos e dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Nas próximas sessões serão abordados caminhos possíveis para a contribuição dos tribunais de contas na redução das desigualdades de gênero considerando o conceito de transversalização aqui discutido, tanto nos processos organizacionais internos como nos trabalhos de fiscalização.

4 Tribunais de contas como organizações sensíveis às questões de gênero: o princípio da liderança pelo exemplo

A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2013) publicou o documento *Valor e benefícios das entidades fiscalizadoras superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos*. O normativo, conhecido pela sigla Intosai-P-12, faz parte do conjunto de princípios da Intosai, que compõem o Marco Intosai de Pronunciamentos Profissionais (*Intosai Framework of Professional Pronouncements*).

Um dos eixos da Intosai-P-12 determina que as entidades de fiscalização superior devem ser organizações modelo por meio da liderança pelo exemplo. Para tanto, as EFS devem garantir transparência e prestação de contas, devem ter uma boa governança, cumprir com seu código de ética, esforçar-se para conseguir excelência e qualidade em seus serviços, bem como criar capacidades através da promoção da aprendizagem e do compartilhamento de conhecimentos. A mesma norma ressalta a necessidade de que as EFS permaneçam responsivas a ambientes em mudança e riscos emergentes. Isso inclui adotar respostas apropriadas para questões-chave que afetam a sociedade,

como gênero, e dar o exemplo como instituição (IDI, 2021a, p. 4, tradução nossa).

Em sua política de gênero, a Intosai Development Initiative (IDI, 2021a) define duas prioridades estratégicas. A primeira é auxiliar as EFS a serem organizações responsivas a gênero e que conduzam trabalhos de fiscalização que contribuam para a igualdade de gênero. A segunda é a liderança pelo exemplo, de forma que o IDI seja reconhecido como uma organização que aplica uma perspectiva de gênero em seus processos internos. Nesse sentido, a instituição declara que:

Nosso objetivo é incorporar a igualdade de gênero em nosso planejamento, projeto, implementação, monitoramento, relatório e avaliação como uma questão de rotina. Para nós, isso significa ir além de uma representação equilibrada e inclusiva de gênero nos papéis de tomada de decisão para incluir a qualidade das decisões tomadas. Procuraremos abordar a igualdade de gênero como parte de nossa rotina de gestão e governança do IDI. Estabeleceremos estruturas e mecanismos adequados para facilitar um ambiente em que as preocupações das mulheres e dos homens e as questões de igualdade possam ser levantadas em nosso planejamento e tomada de decisões. (IDI 2021a, p. 11, tradução nossa)

Percebe-se que o IDI refletiu, na implementação de sua política de gênero, o eixo da liderança pelo exemplo apreendido pela Intosai-P-12. Na mesma linha, as EFS agrupadas na Intosai definiram quatro eixos ou abordagens de atuação por meio dos quais podem contribuir significativamente para a implementação da Agenda 2030. Uma dessas diretrizes é justamente a liderança pelo exemplo em matéria de ODS (OLACEFS, 2021, p. 19).

Alinhando-se à tendência internacional, os tribunais de contas brasileiros podem tornar-se organizações referência na promoção da igualdade de gênero. Isso requer o estabelecimento de patrocínio da alta administração para priorização da questão, a construção de políticas de gênero próprias, a revisão de normativos e processos internos e a incorporação da questão no planejamento institucional, dentre outras medidas.

Como já demonstrado nesse trabalho, várias organizações internacionais disponibilizam arcabouços metodológicos para a implementação de políticas voltadas a gênero nas organizações. No âmbito do controle externo, destaca-se o *Guia para implementação da política de igualdade de gênero e não discriminação da Olacdefs*. Trata-se de um instrumento flexível, adaptável à realidade de cada país membro, com o objetivo de auxiliar as EFS a diminuir as brechas de desigualdade.

O guia traz uma ferramenta de diagnóstico que tem como objetivo a avaliação de cada uma das recomendações da política de gênero da Olacefs sob a ótica da realidade particular de cada país, permitindo assim a priorização de ações e a verificação das condições institucionais para sua implementação (capacidade normativa, de gestão, técnica, financeira e interinstitucional).

O documento busca ainda orientar e apoiar o processo de implementação de uma política de gênero nas EFS interessadas, apresentando, para cada recomendação: exemplos de aplicações; recursos disponíveis (incluindo boas práticas de outras organizações); e indicadores para avaliação e monitoramento da implementação das recomendações.

Não é escopo deste trabalho um detalhamento de todas as facetas de uma política de gênero, mas cabe, a título exemplificativo e exploratório, a listagem de ações frequentemente recomendadas na literatura e referenciais internacionais como medidas necessárias à implementação de uma perspectiva transversal de gênero em organizações comprometidas com a questão. Assim sendo, para liderar pelo exemplo, os tribunais de contas precisam:

- Criar ou fortalecer uma unidade organizacional, vinculada à alta administração, responsável pela promoção das questões de gênero, inclusão e diversidade.
- Formalizar um plano de ação com objetivos, metas, responsáveis e indicadores, conectado ao plano estratégico institucional, para consolidar e endereçar as iniciativas relativas à promoção da igualdade de gênero.
- Promover envolvimento igualitário/paritário na tomada de decisões, com medidas e estratégias voltadas para uma proporção equilibrada entre os gêneros (incluindo grupos de trabalho, equipes de projeto, comissões e conselhos).
- Realizar análise de gênero na implementação/revisão de projetos e políticas organizacionais.
- Realizar coleta e análise de dados desagregados por gênero.
- Promover a capacitação e sensibilização para igualdade de gênero, em especial das lideranças.
- Promover ações de sensibilização e capacitação destinadas a conscientizar sobre papéis e estereótipos de gênero, incluindo a corresponsabilidade de homens e mulheres no trabalho doméstico e na prestação de cuidados.
- Promover campanhas de informação, prevenção e serviços de atendimento dedicados à violência de gênero e assédio moral e sexual.
- Integrar questões de gênero na política interna de governança e no código de ética da instituição.
- Colaborar com outras organizações e agências internacionais, bem como com organizações da sociedade civil que trabalham a favor da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres.
- Utilizar comunicação inclusiva (linguagem e imagens).
- Utilizar indicadores sensíveis a gênero.
- Utilizar orçamentos específicos de gênero.

A partir dos dados apresentados pelo *Global SAI Stocktaking Report* (IDI, 2020) é possível concluir que, em nível global, ainda há um longo caminho para que as EFS incorporem práticas como as citadas acima. O relatório, que contou com anexo específico sobre igualdade de gênero, revelou que apenas 29% dos dirigentes e 39% dos gerentes das EFS são mulheres.

Globalmente, cerca de um terço (34%) das EFS relatam que incluem questões de gênero em nível institucional em seu plano estratégico. No entanto, apenas 15% das EFS declara possuir uma estratégia de gênero. Foi detectado ainda que 31% das EFS possuem um ponto focal ou unidade organizacional responsável pelas questões afetas a gênero (IDI, 2020). Na região da Olacefs, esse índice sobe para 45% (IDI, 2020). Infelizmente não estão disponíveis dados dessa espécie relativos aos tribunais de contas brasileiros, mas acredita-se que o panorama internacional oferece uma visão importante dos desafios a serem superados para que as instituições de controle efetivamente incorporem práticas organizacionais sensíveis a gênero, liderando pelo exemplo nessa seara.

5 Incorporação da perspectiva de gênero nas fiscalizações: foco e transversalização

Além da aplicação de uma perspectiva de gênero em seus processos organizacionais, outro caminho possível, e por vezes mais desafiador para os tribunais de contas, é a incorporação de tal perspectiva nas ações de fiscalização em si. De acordo com o *Global SAI Stocktaking report* (IDI, 2020), a integração de gênero no trabalho de auditoria pode ser alcançada abordando a igualdade de gênero como um tópico específico nas auditorias ou transversalizando as questões de gênero em auditorias que tratam de outras temáticas. O *Global SAI Stocktaking report – Annex* detalha e exemplifica tais possibilidades de atuação:

No contexto das entidades de fiscalização superior, uma auditoria de gênero pode ser definida como uma auditoria que visa contribuir para a igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas. Isso pode ser feito concentrando-se em questões relacionadas a gênero, por exemplo, a eliminação da violência contra as mulheres. As EFS podem contribuir para o empoderamento de gênero realizando auditorias totalmente focadas em questões de gênero, ou uma EFS pode integrar questões de gênero enquanto examina outros assuntos, por exemplo, incluindo uma perspectiva de gênero ao examinar a capacidade dos sistemas de saúde pública para responder a riscos de saúde emergentes. As EFS podem realizar auditorias de conformidade com foco em gênero, examinando se as entidades cumpriram com as determinações das autoridades competentes relacionadas a gênero ou examinando a conformidade transversal com leis e regulamentos relativos a gênero. As EFS podem realizar

auditorias de desempenho de entidades, projetos, programas e atividades relacionadas à igualdade de gênero ou auditar o progresso de uma nação em direção a metas baseadas em resultados usando uma abordagem governamental como um todo (*whole-of-government approach*), como no caso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em países que possuem estruturas orçamentárias sensíveis ao gênero, as auditorias financeiras da EFS também fornecerão garantias sobre até que ponto essa estrutura é seguida. (IDI, 2020, p. 15, tradução nossa)

Percebe-se que as possibilidades de atuação do controle externo em relação a gênero são amplas e diversas, cabendo aos tribunais de contas definir sua estratégia de atuação nas diversas vertentes apresentadas. Será explorado a seguir como a perspectiva de gênero pode ser aplicada como foco ou transversalmente em trabalhos de auditoria.

5.1 Fiscalizações com foco em gênero

A realização de auditorias com foco específico em gênero não é uma novidade para as EFS da América Latina. Como apresentado anteriormente no presente artigo, nos últimos anos foram realizadas auditorias coordenadas com foco em equidade de gênero com a participação de boa parte dos países da região, como a auditoria coordenada sobre igualdade e equidade de gênero em 2014, a auditoria coordenada ibero-americana sobre o ODS 5 em 2018 e a auditoria coordenada sobre pobreza com enfoque de gênero em 2019. No período de 2017 a 2019, enquanto 24% das EFS integrantes da Intosai realizaram auditorias de gênero, 70% das EFS da América Latina o fizeram (INTOSAI, 2020).

No Brasil também encontramos diversos trabalhos realizados pelos tribunais de contas com esse foco. O Tribunal de Contas da União realizou, por exemplo, a auditoria operacional sobre ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres (Acórdão 403/2013 – TCU – Plenário⁷), a auditoria operacional sobre a preparação do governo federal para implementação do ODS 5 (Acórdão 2766/2019– TCU – Plenário) e, mais recentemente, o levantamento sobre o assédio moral e sexual no âmbito de órgãos e entidades da administração pública federal (Acórdão 456/2022 – TCU-Plenário).

No âmbito dos tribunais de contas subnacionais também é possível encontrar algumas iniciativas. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TC-MG) apreciou no ano de 2020 auditorias operacionais com foco na avaliação da política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher em municípios mineiros (Acórdãos 1098287/2021 e 1098289/2021). Já o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) realizou, em 2019, uma auditoria para avaliar as ações da Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência doméstica e familiar no Estado (RLA-19/00938461). Em 2018, o mesmo tribunal já havia realizado um levantamento sobre feminicídio no Estado (RLA

7 Monitoramento realizado no ACÓRDÃO Nº 2380/2018 – TCU – Plenário e ACÓRDÃO Nº 469/2017 – TCU – Plenário.

18/01156694). Na mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TC-GO) avaliou, em auditoria operacional, as ações de enfrentamento à violência contra a mulher adotadas pelo estado goiano no período de 2016 a 2018 no Acórdão nº 2812.

Não se pretende neste artigo explorar de forma exaustiva o rol de fiscalizações com foco em gênero realizadas pelos tribunais de contas brasileiros, mas trazer exemplos de que esse tipo de fiscalização já é uma realidade em diversas cortes de contas. É necessário apenas fazer uma ressalva de que as fiscalizações citadas, em sua grande maioria, restringem-se à temática do enfrentamento à violência contra a mulher, questão de extrema relevância, mas que não pode ser exclusiva das fiscalizações afetas a gênero. Acredita-se que há grande espaço para a abordagem de outros direitos das mulheres, como aqueles abordados nas doze áreas prioritárias da Plataforma de Pequim. É possível ainda que os tribunais de contas acompanhem e fiscalizem iniciativas transversais do poder executivo com foco em gênero. No âmbito do governo federal podemos destacar, por exemplo, a publicação *A mulher no orçamento de 2021*, que traz o acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres do ponto de vista orçamentário.

5.2 Transversalização da perspectiva de gênero nas fiscalizações

Enquanto diversas EFS e tribunais de contas brasileiros têm conduzido fiscalizações focadas em tópicos específicos relativos a gênero, como a violência contra a mulher, a transversalização da perspectiva de gênero nas fiscalizações em geral ainda é um desafio. De acordo com a Intosai, somente 21% das EFS se comprometem a integrar a igualdade de gênero em seu trabalho de auditoria (IDI, 2020).

A prática de integrar questões de gênero em auditorias selecionadas, por sua vez, foi reportada por apenas 14% das entidades em nível global e 30% na Olacefs (IDI, 2020). Mais uma vez, há uma falta de dados dessa natureza em relação aos tribunais de contas brasileiros, mas os dados disponibilizados em nível global/regional apontam que é preciso evoluir no tema. Há uma lacuna que demonstra a necessidade de construir, aplicar e testar referenciais práticos, inclusive internacionais, para definição de estratégia e construção de metodologias que viabilizem uma perspectiva de transversalidade de gênero nas fiscalizações. Considerando as limitações apresentadas, além da rara produção acadêmica sobre o tema (transversalização de gênero no controle externo), este artigo pretende dar sua contribuição ao debate por meio da apresentação de algumas práticas que podem contribuir para a incorporação de tal perspectiva nos trabalhos de fiscalização.

5.2.1 Desagregação de dados/estatísticas de gênero

Como previamente abordado, a transversalização de gênero significa que todas as medidas implementadas pela organização são analisadas relativamente ao seu impacto nas

mulheres e nos homens. Para tanto, esse tipo de análise requer a aplicação de uma premissa: os dados precisam ser coletados e avaliados de forma desagregada por gênero, apresentando informações estatísticas separadas para homens e mulheres.

As estatísticas de gênero são uma importante ferramenta para o reconhecimento das desigualdades, uma vez que apontam de forma objetiva como um problema ou iniciativa afeta homens e mulheres. Apenas a análise dos dados por meio de indicadores adequados revela os ajustes e intervenções necessários para o alcance da igualdade entre os grupos. Essa ferramenta pode ser utilizada tanto no planejamento da auditoria como na exploração de seus achados.

Por exemplo, os resultados de uma auditoria operacional que avaliou determinada política pública podem ser apresentados sob essa perspectiva, de forma a ressaltar os diferentes impactos sofridos por mulheres e homens devido a falhas na implementação da política. Essa informação pode subsidiar que tal perspectiva seja utilizada em uma reavaliação da política ou ainda na formulação de uma nova iniciativa governamental.

O *Manual de administração da integração de gênero*, em Viena, aprofunda o tema ressaltando a importância de uma perspectiva interseccional na avaliação de políticas públicas:

As estatísticas de gênero não são estatísticas separadas, mas adicionam a perspectiva de gênero aos cálculos estatísticos existentes para destacar quaisquer diferenças entre mulheres e homens. Entretanto, quando falamos em avaliação de políticas públicas, muitas vezes não é suficiente apenas coletar dados separados sobre mulheres e homens. Para uma análise de gênero bem fundamentada, dados adicionais de igualdade precisam ser coletados para outras características. A vinculação de características como sexo, idade, idioma, renda ou nível de educação nos fornece informações mais detalhadas sobre acesso, barreiras e discriminação. Muitas vezes, diferenças significativas só se tornam visíveis quando vários indicadores são combinados, por exemplo, mulheres com filhos e mulheres sem filhos, ou meninas/meninos e mulheres/homens mais velhos. (VIENA, 2021, p. 10, tradução nossa)

Portanto, a desagregação de dados é fundamental para a incorporação de uma perspectiva de gênero nas fiscalizações, em especial aquelas focadas na avaliação de políticas públicas. É possível, porém, que os dados acessados pelos auditores, fornecidos pelos executores da política, não possuam a desagregação em um nível satisfatório. Nesse sentido, os tribunais de contas podem atuar exigindo a existência de registros administrativos confiáveis e dados desagregados por parte do Poder Executivo. Esses dados permitiriam perceber se as políticas têm um viés de gênero específico e se esse viés é prejudicial ou favorável às mulheres, contribuindo ou não para o combate à desigualdade de gênero.

5.2.2 Aproximação com a sociedade civil organizada

O estreitamento das relações entre os tribunais de contas e a sociedade civil organizada é outra prática importante para a integração da perspectiva de gênero nas fiscalizações. Por meio da participação social, as entidades de controle podem absorver a visão de grupos historicamente discriminados, como as mulheres, a população negra e a população indígena, consideradas as diversas subdivisões que existem dentro dos movimentos sociais que atuam nessas temáticas.

Uma das recomendações da Olacefs, em sua política de gênero e não discriminação, é a promoção da colaboração ativa das EFS com organizações da sociedade civil, particularmente com aquelas dedicadas à promoção da igualdade de gênero, inclusão, diversidade e não discriminação, com vistas a incorporar essas abordagens nas diferentes etapas de auditoria (OLACEFS, 2021).

Muitas EFS da América Latina e tribunais de contas do Brasil já possuem práticas de participação social. No Brasil, destaca-se o roteiro *O TCU e o controle social* (Portaria-TCU nº 345/2018), em que o Tribunal de Contas da União prevê a busca ativa pela participação da sociedade em processos de fiscalização.

De acordo com o referido roteiro, a participação da sociedade pode se dar em oito fases do processo de fiscalização: seleção, planejamento, execução, relatório, comentário do gestor, apreciação, divulgação e monitoramento. O documento assevera que o “cidadão possui um ponto de vista privilegiado quanto às políticas públicas, uma vez que é o usuário/cliente dos serviços ofertados por essas políticas, podendo oferecer valiosa contribuição para as decisões quanto às fiscalizações executadas pelo Tribunal” (Brasil, 2018, p. 19). Acredita-se que essa lógica é ainda mais forte quando se pensa em organizações que se caracterizam como espaço permanente de debate e produção de conhecimento sobre determinada temática. É inquestionável que tais agentes possuem uma visão privilegiada dos problemas e intervenções governamentais na área em que atuam. Nesse sentido, reforça-se a ideia de que as organizações da sociedade civil focadas na defesa dos direitos das mulheres podem ser parceiras estratégicas na implementação de uma perspectiva de gênero transversal nas fiscalizações realizadas pelos tribunais de contas.

5.2.3 Alinhamento às diretrizes de órgãos internacionais e agências de fomento

Muitas organizações internacionais e organismos de fomento têm alertado as instituições públicas, incluindo os órgãos de controle, sobre a necessidade da incorporação da perspectiva de gênero em seus trabalhos. A diretora da ONU Mulheres para as Américas e o Caribe afirma, no prólogo da política de gênero e não discriminação da Olacefs, que é necessário que a perspectiva de gênero se incorpore como um eixo da fiscalização superior (OLACEFS, 2021).

A *Special session of the General Assembly against corruption (Ungass)*, entidade ligada à ONU, elogia o papel das EFS na prevenção e combate à corrupção, estabelecendo a necessidade de entender as ligações entre gênero e corrupção, reconhecendo o impacto diferenciado desse fenômeno sobre as mulheres (OLACEFS, 2021).

Os organismos de fomento, muitas vezes parceiros em projetos capitaneados por instituições de controle, frequentemente incluem em seus editais critérios de equidade de gênero. A GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), agência alemã de cooperação internacional, por exemplo, em sua última chamada junto à Olacefs para propostas no âmbito de projeto anticorrupção, colocou entre os critérios de priorização a contribuição das propostas para a transversalização da igualdade de gênero e não discriminação e/ou para a consecução de objetivos específicos de promoção de igualdade de gênero e direitos humanos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em sua *Recomendação do conselho sobre igualdade de gênero na vida pública (2015)*, defende a transversalização da igualdade de gênero no desenho, desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas e orçamentos. A OCDE destaca a necessidade de fortalecimento de instituições independentes, como as entidades de fiscalização superior, para o monitoramento tanto da implementação de estratégias de igualdade de gênero como da integração da perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas (OCDE, 2015, p. 8). Ainda de acordo com a referida recomendação, “iniciativas de igualdade de gênero só serão viáveis se suportadas por efetivos sistemas de governança” (OCDE, 2015, p. 3, tradução nossa). Identifica-se aqui outra oportunidade para a atuação do controle externo: a avaliação das práticas de equidade de gênero no âmbito das fiscalizações que avaliam os sistemas de governança das instituições públicas.

Percebe-se, portanto, que a atenção dos tribunais de contas às diretrizes dos organismos internacionais pode facilitar a absorção de boas práticas e metodologias para a integração transversal da perspectiva de gênero em suas fiscalizações.

6 Considerações finais

A desigualdade de gênero é uma realidade da sociedade brasileira que se manifesta nos mais diversos campos. Tanto os dados socioeconômicos, como de participação política ou de violência doméstica, demonstram que boa parte das mulheres no Brasil ainda vive em situação de desvantagem ou vulnerabilidade frente aos homens.

O Estado brasileiro, em todas as suas esferas, tem o dever de trabalhar para a diminuição dessas desigualdades, considerando que os direitos das mulheres são direitos humanos, e sua preservação é condição básica para a construção de uma sociedade democrática pautada no desenvolvimento sustentável.

A atuação governamental para enfrentamento das desigualdades de gênero precisa ser acompanhada pelos tribunais de contas, órgãos responsáveis tanto pela verificação da legalidade da aplicação dos recursos públicos, quanto pela avaliação da eficiência e efetividade das políticas públicas. Além dessa atuação de cunho fiscalizatório, os tribunais de contas também podem contribuir para a diminuição das lacunas de gênero por meio da liderança pelo exemplo, tornando-se organizações sensíveis a gênero, ou seja, organizações que incorporam a perspectiva de gênero em todos os seus processos de trabalho.

O conceito de transversalização da perspectiva de gênero é especialmente importante nessa conjuntura, pois explicita que essas questões não devem estar limitadas a um espaço organizacional ou projeto específico e sim atravessar toda a estrutura, políticas, programas de governos e organizações.

As entidades de fiscalização superior da América Latina têm evoluído na questão, tanto por meio da realização de auditorias temáticas quanto pelas discussões e contribuições técnicas promovidas pela Olacefs. Entretanto, faltam dados e estudos que permitam a realização de análises mais concretas sobre a situação dos tribunais de contas brasileiros em relação às questões de gênero. Dada essa limitação, o presente trabalho usou os dados disponíveis em nível internacional, especialmente aqueles disponibilizados pelos órgãos que congregam as EFS (Olacefs e Intosai), fazendo as analogias cabíveis com o sistema de controle externo nacional.

A realização de fiscalizações com foco em gênero já é uma realidade para muitos tribunais de contas brasileiros, mas a transversalização dessa perspectiva nos trabalhos de auditoria ainda é uma pauta nova para muitas cortes de contas, trazendo consigo desafios importantes. Para superá-los, os tribunais de contas precisam enfrentar questões metodológicas, gerenciais e culturais. Este artigo destacou a importância do investimento em estatísticas de gênero, na aproximação com a sociedade civil organizada e no alinhamento à diretrizes de organismos internacionais como caminhos importantes nesse processo.

Por fim, acredita-se que todo esforço nesse sentido é válido, pois, se a Agenda 2030 tem em sua essência o lema de “não deixar ninguém para trás”, tanto o desenho como o controle das políticas públicas precisam ter uma lente de gênero aguçada.

Referências

ALFAIX, Alexandre. TCE-GO propõe aperfeiçoamento no combate à violência contra a mulher. **TCE-GO**, Goiânia, 2 out. 2019. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-propoe-aperfeiçoamento-no-combate-a-violencia-contr-a-mulher>. Acesso em: 30 maio 2022.

BARROS, Marcelo. O papel do TCU na implementação da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 136, maio-ago. 2016.

BRASIL. **Relatório Nacional de Revisão do Estado Brasileiro da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim.** [S.l.], 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres.** Brasília, 2006.

BRASIL. Secretaria Federal de Orçamento. **A mulher no orçamento 2021.** Brasília: SOF/Ministério da Economia, 2021. Disponível em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, ano 37, n. 24, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Oportunidades para o fortalecimento da parceria do TCU com a sociedade:** Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pesquisa CNM: Covid-19.** 21. ed. Brasília: CNM, 2021. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatório_pesquisa_Relampago_Ed_21.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília, M. B. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **Ser Social**, Brasília, v. 10, n.23, p. 101-138, jul.-dez. 2008.

DA COSTA, Marli M. M; PORTO, Rosane Carvalho T. A transversalidade das políticas públicas de gênero: um caminho para efetivação dos direitos sociais da mulher. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE DIREITO: DIMENSÕES MATERIAIS E EFECÁCIAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS*, 2, 2012. **Anais [...]**. Chapecó: Unoesc, 2012, p. 455-468.

DANTAS, Bruno; PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, 2021, v. 23, n. 130, p. 415-438, jun./set. 2021. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2021v23e130-2597>.

ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES; ORGANIZAÇÃO LATINOAMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Memorando de Entendimiento entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores**, 2013.

ENTIDADE DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO E O EMPODERAMENTO DAS MULHERES; IDEA INTERNACIONAL; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade.** [S.l.] [S.d.].

FRANCE, Guilherme. Qual a relação entre desigualdade de gênero e corrupção? **Nexo**, 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/>

Qual-a-rela%C3%A7%C3%A3o-entre-desigualdade-de-g%C3%AAnero-e-corrup%C3%A7%C3%A3o Acesso em: 23 jan. 2022.

GENDER Count: how can supreme audit institutions contribute to accounting for gender equality? Publicado por: INTOSAI Development Initiative. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RpZXjnONQ98>. Acesso em: 23 jan. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT. **El Valor y Benefícios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**: marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. Oslo: INTOSAI, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. ISBN 978-85-240-4513-4.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero**: Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. ISBN 978-65-87201-51-1.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT DEVELOPMENT INITIATIVE. **IDI Gender Policy**. Oslo: INTOSAI, 2021b. Disponível em: <https://www.idi.no/elibrary/idi-administrative/policies/1222-idi-gender-policy-2021/file>. Acesso em: 7 fev. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT DEVELOPMENT INITIATIVE. **IDI Gender Strategy**. Oslo: INTOSAI, 2021a. Disponível em: <https://www.idi.no/elibrary/idi-plans/strategic-plans/1120-idi-gender-strategy/file>. Acesso em: 7 fev. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT DEVELOPMENT INITIATIVE. **GLOBAL SAI Stocktaking Report 2020**. Oslo: INTOSAI, 2021. ISBN 978-82-303-5211-3. Disponível em: <https://www.idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2020-global-sai-stocktaking/1364-idi-global-sai-stocktaking-report-2020/file>. Acesso em: 11 fev. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Auditoria Operacional nº, 1098287**. Prefeitura Municipal. Violência Familiar e Doméstica Contra a Mulher. Ações Municipais para o Enfrentamento. Determinações e Recomendações. Fixação de Prazo para Envio de Plano de Ação. Belo Horizonte, MG: Plenário Governador Milton Campos, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2021/auditorias%20operacionais%202021/acordao%201098287.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luisa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. **Notas de política Econômica**, São Paulo, 2021, n. 10, mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaración del Cusco – La EFES y la**

governança pública: contribuyendo con el desarrollo humano sostenible. Cusco: OLACEFS, 2014. Disponível em: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/11/Desarrollo-Humano-Sostenible.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Guía para la implementación de la Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores**. Santiago: OLACEFS, 2021.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Manual de auditorias coordenadas da Olacefs**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2020.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación**. Santiago: OLACEFS, 2021.

ORGANIZAÇÃO LATINOAMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Informe de Resultados: Encuesta de percepción situación de género al interior de las entidades de OLACEFS**. [S.l.], c2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Draft Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life**. [S.l.], 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão**. [S.l.]: OCDE, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O futuro começa agora: da pandemia à utopia**. Lisboa: Edições 70, 2020.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA. **Guia para incorporação da perspectiva multicultural nos Programas, Iniciativas e Projetos Adstritos da Cooperação Ibero-Americana**. Madrid: SEGIB, 2021. Disponível em: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/AF-GUIA-GENERO-2021-PT.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL. **Declaración de Santo Domingo**. Santo Domingo: UNESCO, 1999.

VIENA. **Gender mainstreaming – made easy: A manual**. Viena: MD-OS, 2021. Disponível em <https://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/principles/manual.html> Acesso em 12/02/2022.

WHAT is gender mainstreaming. **EIGE**, 2022. Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>. Acesso em: 20 dez. 2021.

WOMENS'S RIGHTS AND GENDER SECTION RULE OF LAW, QUALITY AND NON-DISCRIMINATION BRANCH RESEACH AND RIGHT TO DEVELOPENTE DIVISION. **Gender Equality**. Turin: International Training Centre of the ILO, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/genderequalitypolicy_september2011.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Gender Gap Report 2021**: Insight Report – March 2021. Geneva: [S.n.], 2021. ISBN-13: 978-2-940631-07-0. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf. Acesso em: 8 fev. 2022.

A avaliando desigualdade por meio da auditoria operacional: um estudo de caso na área da educação sob a ótica da equidade

Assessing Inequality through Performance Auditing: A Case Study in the Field of Education from the Equity Perspective

Luiz Gilberto Monclaro Mury

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS e auditor público externo do TCE/RS. E-mail: mury.luiz@gmail.com

Resumo: Este artigo objetiva avaliar se existe desigualdade entre escolas da rede municipal de ensino de quatro cidades do Rio Grande do Sul, selecionadas por meio da técnica de *clusterização*. Com foco no princípio da equidade, foram comparados dados da adequação da formação dos docentes do ensino fundamental, do censo escolar e do nível de aprendizado com base nas notas da *Prova Brasil* de 2019. A pesquisa demonstrou que existem oportunidades para redução de desigualdades, principalmente em alguns quesitos relacionados à infraestrutura escolar e à formação dos docentes da educação básica.

Palavras-chave: Auditoria operacional. Tribunal de Contas. Ensino fundamental. Equidade.

Abstract: This article aims to assess whether there is inequality between schools in the municipal education network of four cities in Rio Grande do Sul, selected through the clustering technique. Focusing on the principle of equity, the adequacy of the training of elementary school teachers, data from the school census and the level of learning based on the scores of the 2019 *Prova Brasil* were compared. The research showed that there are opportunities to reduce inequalities, especially in some aspects related to school infrastructure and the training of elementary school teachers.

Keywords: Performance audit. Court of Accounts. Elementary School. Equity.

1 Introdução

Dentre os principais tipos de auditoria do setor público estão, segundo a Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (Intosai), *a financeira, a de conformidade e a de desempenho*. No Brasil as auditorias de desempenho são denominadas auditorias operacionais, tendo como definição:

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, eficácia e efetividade¹ e se há espaço para aperfeiçoamento. (TCU, 2020, p. 16)

Segundo Araújo (2008, pp. 31-32), algumas das questões que podem ser respondidas por meio de auditorias operacionais são:

- I. Considerando as devidas opções de mercado, os insumos foram adquiridos ao menor custo? (Economicidade);
- II. Os insumos adquiridos foram bem utilizados e no momento certo, sem que ocorressem desperdícios, desvios e outras práticas indevidas? (Eficiência);
- III. As metas estabelecidas pela administração foram alcançadas? (Eficácia);
- IV. Os impactos decorrentes das ações desenvolvidas pela administração estão corretamente avaliados? (Efetividade).

Outras dimensões de desempenho podem ser objeto de uma auditoria operacional, como a qualidade de um serviço prestado, equidade na distribuição de bens e de serviços etc. Segundo Pollit e colegas (2008), parte da atratividade da auditoria operacional está na promessa de responder se programas ou políticas públicas efetivamente funcionam e se estas funcionam da maneira mais eficiente possível. Neste sentido, a auditoria operacional objetiva identificar 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, este artigo irá apresentar a base de uma auditoria operacional na área de Educação sob a ótica da equidade e que foi realizada a partir dos dados públicos das escolas municipais de quatro cidades do Estado do Rio Grande do Sul.

¹ O termo efetividade possui, em inglês, dois conceitos diferentes na língua portuguesa: eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos) e efetividade (conceito relacionado aos impactos).

2 Fundamentação teórica

A equidade está relacionada à ideia de reduzir as desigualdades que são geradas por diversos fatores de ordem social e/ou econômica que podem levar a diferenças de aprendizagem ao se comparar grupos distintos.

O conceito de equidade pode ser definido como a adaptação de regra existente a um caso específico, observando-se os critérios legais para deixar uma regra mais justa; ou seja, reconhecendo necessidades de grupos específicos e atuando para reduzir o impacto das diferenças. Outra forma de definir o conceito de equidade é comparando-o à igualdade: enquanto esta preza pela equivalência, ou seja, o estabelecimento de situações iguais para todas as pessoas, a equidade prima pela análise individual dos casos, identificando e atuando para corrigir eventuais desigualdades. Para o TCU (2020, p. 20), promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança).

A Unesco (2019), no *Manual para medição da equidade na educação*, afirma que no ano de 2015, com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Marco de Ação da Educação 2030, a equidade foi colocada pela primeira vez no centro da agenda de desenvolvimento internacional. No campo da educação, o ODS convida todos os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) para que “garantam uma educação de qualidade inclusiva e quantitativa e promovam oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. (UNESCO, 2019).

No financiamento da educação, Berne e Stiefel (*apud* UNESCO, 2019, p. 31) utilizam a expressão “equidade horizontal” para se referir ao princípio de “tratamento igual de iguais”, observando que, muitas vezes, existe uma expectativa de que todos os estudantes se beneficiarão de níveis iguais de gastos governamentais. A partir de uma perspectiva de direitos ou cidadania, por exemplo, as crianças podem ser vistas como todas iguais e, portanto, todas merecedoras de tratamento igual. No entanto, às vezes, os governos alocam mais gastos públicos para regiões historicamente desfavorecidas, em uma tentativa de igualar os resultados da aprendizagem. Berne e Stiefel (*apud* UNESCO, 2019) referem-se a isso como “equidade vertical”, que definem como “tratamento adequadamente desigual de desiguais”, em oposição à “equidade horizontal”, que, como mencionado acima, refere-se ao tratamento igual de iguais.

Para a promoção da equidade faz-se necessária a adoção de políticas afirmativas que garantam acesso a oportunidades semelhantes – no caso do presente artigo, oportunidades de estudo em escolas municipais que tenham professores com formação adequada na disciplina que lecionam, que a infraestrutura seja padrão e que não haja carência de ferramentas pedagógicas que auxiliam tanto no aprendizado do corpo discente quanto no trabalho didático do corpo docente.

A preocupação com a promoção da equidade é citada diversas vezes no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), seja de forma direta (meta 20) ou de forma indireta por meio da apresentação de estratégias visando atingir de forma ampla as metas do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)², diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência do PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados e dos municípios.

Segundo Elacqua e colaboradores (*apud* LACERDA; PESSANHA; MENEZES, 2016, p. 156), uma parte significativa para a explicação da desigualdade nos resultados escolares se deve às diferenças de qualidade entre as escolas. Assim, faz-se necessário que decisões políticas sobre redução da desigualdade focalizem nos grupos sociais em desvantagem, oportunizando o alcance de melhor desempenho escolar e aumentando assim a equidade na educação.

3 Execução da auditoria

Em auditorias operacionais, uma das técnicas possíveis para se verificar o desempenho de um serviço público é a análise comparada com instituições que desenvolvam atividade 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 essa questão, propõe-se como critério para a seleção de um grupo comparável entre si em atributos selecionados, uma metodologia que emprega a técnica de *clusterização*. 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 a 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.

2 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica reúne, em um único indicador, a taxa de aprovação escolar e o desempenho médio dos alunos nos exames padronizados aplicados pelo Inep a cada dois anos.

Apontar uma eventual situação de iniquidade na educação básica é tarefa complexa, pois envolve informações internas, específicas das escolas, e externas, que representam o contexto socioeconômico em que estão inseridas. 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). Neste sentido, a presente pesquisa reconhece que existem limitações no objeto avaliado e que as conclusões não objetivam serem contundentes.

3.1 Metodologia para seleção dos municípios da pesquisa

O processo se iniciou com a aplicação de técnica de *clusterização* para a seleção dos municípios que possuem características semelhantes em quesitos educacionais. Com base na ferramenta Solver, do MS Excel, a metodologia empregada teve o seguinte roteiro para os 24 municípios que são auditados por uma das equipes do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE – RS):

1) Seleção de quatro indicadores referentes à área da educação e que representem os entes públicos integrantes da população pesquisada.

- I. Índice Firjan 2018 para Educação (Fonte: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>);
- II. Matrículas na rede pública municipal em 2017 (Fonte Seduc – Departamento 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 – Departamento 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	0,7833	4.709,46	36.256.161,38	319,42
	Desvio padrão	0,0660	6.572,83	45.944.352,26	393,90

Fonte: Elaboração própria

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

	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

Cada um dos 5 grupos foi então analisado à luz de uma das dimensões normalmente aplicadas a auditorias operacionais: economicidade, eficiência, eficácia, equidade e qualidade. Ademais, um dos 24 municípios teve analisada a dimensão efetividade decorrente da opção por material didático que não o oferecido pelo Programa Nacional do Livro Didático.

Por definição interna, a auditoria sob a ótica da equidade do ensino fundamental foi realizada no grupo 3 da tabela de *clusterização*: municípios de Igrejinha, Palmares do Sul, Rolante e Santo Antônio da Patrulha. Assim, resguardadas as limitações de uma análise à distância, a auditoria operacional pretendeu analisar a equidade a partir dos seguintes critérios: (i) adequação da formação dos docentes; (ii) infraestrutura das escolas e (iii) nível de aprendizado. O objetivo era responder aos seguintes questionamentos:

- Existe iniquidade dentre as escolas municipais nas cidades selecionados?
- Em caso positivo, em quais tópicos a equidade deve ser melhorada?

As 3 análises que seguem baseiam-se em todas as unidades de ensino com dados disponíveis, pois o objetivo é verificar a eventual existência de iniquidades na rede de cada município.

Para identificar as escolas que possuem dados nos 3 comparativos, optou-se por expor seus nomes **em negrito** nas tabelas 3 e 4 e no quadro 2, deixando as demais escolas para compor os comparativos (média e desvio padrão) dentro do mesmo município.

3.2 Indicador de adequação da formação do docente da educação básica

Segundo o Inep³ (2014) a avaliação de adequação da formação do docente depende da sua área de atuação, ou seja, da(s) etapa(s) da educação básica em que leciona e disciplina(s) que ministra. Portanto, em última instância, o que se está avaliando são as docências oferecidas pela escola e seu corpo de professores. Como a forma comum de organização dos conteúdos curriculares está associada às disciplinas científicas, então a docência pode ser qualificada a partir da relação entre a disciplina ministrada e a formação de quem a está lecionando. Considerando a autonomia das diferentes redes de ensino e diversidade de organização curricular na educação básica, a proposição de um indicador de formação dos docentes voltou-se para cada um dos componentes curriculares obrigatórios do currículo da base nacional comum, que no caso do ensino fundamental, são: (I) Linguagens; (II) Matemática; (III) Ciências da Natureza; (IV) Ciências Humanas, e (V) Ensino Religioso. Assim, para cada uma das disciplinas analisadas foi identificada a formação do docente responsável por seu desenvolvimento na turma, a partir dos dados do Censo Escolar. Essa fundamentação legal orientou a análise dos dados e possibilitou a identificação 5 (cinco) perfis de regência das disciplinas, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Perfis de regência das disciplinas

Grupo	Descrição
1	Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Docentes com licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona.

3 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: autarquia federal cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e **equidade**, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

Grupo	Descrição
4	Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Docentes que não possuem curso superior completo.

Fonte: Inep, 2014

A partir dos dados do Censo escolar de 2019 foi então elaborada a tabela 3 com os percentuais disponibilizados para cada grupo das escolas dos quatro municípios da pesquisa.

Tabela 3 – Percentual de adequação dos docentes por escola e por grupo

Escola	Localização	Ensino Fundamental – Anos iniciais					Média do Grupo 1	Desvio-padrão do Grupo 1
		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5		
IGREJINHA								
Anita Garibaldi	Urbana	82,1	0,0	8,9	0,0	9,0	75,3	9,8
Bairro Moinho	Urbana	85,0	0,0	15,0	0,0	0,0		
Dom Pedro II	Rural	72,1	0,0	23,3	0,0	4,6		
Dona Carolina	Urbana	90,5	0,0	9,5	0,0	0,0		
Lajeadozinho	Rural	79,5	0,0	20,5	0,0	0,0		
Oswaldo Cruz	Urbana	77,0	0,0	23,0	0,0	0,0		
Hilário Nestor Backes	Urbana	68,8	0,0	4,7	0,0	26,5		
Machado De Assis	Urbana	83,0	0,0	17,0	0,0	0,0		
Pref. Joao Darcy Rheinheimer	Urbana	59,5	0,0	25,7	0,0	14,8		
Princesa Isabel	Urbana	67,2	0,0	19,7	0,0	13,1		
Vila Nova	Urbana	63,6	0,0	19,3	8,0	9,1		
PALMARES DO SUL								
Domingos Saraiva	Rural	32,4	0,0	67,6	0,0	0,0	50,5	15,1
Getúlio Vargas	Rural	56,3	0,0	43,7	0,0	0,0		
José Marques Lopes	Rural	45,5	0,0	54,5	0,0	0,0		
Bento Gonçalves	Urbana	67,8	0,0	28,1	0,0	4,1		
ROLANTE								
Hugo Zimmer	Urbana	54,6	0,0	25,9	0,0	19,5	50,5	33,1
Independência	Rural	60,0	0,0	40,0	0,0	0,0		
Oldenburgo	Urbana	77,8	0,0	22,2	0,0	0,0		
Santa Terezinha	Urbana	70,0	15,6	14,4	0,0	0,0		
Santo Antônio	Urbana	75,6	0,0	24,4	0,0	0,0		
Farroupilha	Urbana	70,8	0,0	0,0	0,0	29,2		
General Osório	Rural	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0		
Klemens Bley	Rural	22,2	0,0	77,8	0,0	0,0		
Padre Reus	Rural	12,5	0,0	87,5	0,0	0,0		
Machado de Assis	Rural	12,5	0,0	87,5	0,0	0,0		
Princesa Isabel	Rural	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		

SANTO ANTONIO DA PATRULHA								
Antônio L. da Cunha Filho	Urbana	92,6	0,0	7,4	0,0	0,0	77,3	24,0
José de Anchieta	Rural	82,5	0,0	17,5	0,0	0,0		
José Inácio Machado Ramos	Rural	82,5	0,0	17,5	0,0	0,0		
Madre Teresa	Urbana	75,0	0,0	25,0	0,0	0,0		
Nercy Rosa	Urbana	70,8	0,0	29,2	0,0	0,0		
Nossa Senhora de Fátima	Urbana	67,7	0,0	23,1	0,0	9,2		
Nossa Senhora Medianeira	Rural	65,0	0,0	35,0	0,0	0,0		
Santa Inês	Urbana	78,6	0,0	13,6	7,8	0,0		
José Antunes dos Santos	Rural	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Angelo Tedesco	Urbana	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Manoel Machado dos Santos	Rural	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Doze de Outubro	Rural	12,5	0,0	87,5	0,0	0,0		

Fonte: Inep

Analisando-se somente os dados relacionados ao grupo I – docentes com formação superior na mesma disciplina que lecionam –, observamos que Santo Antônio da Patrulha tem a maior média de professores neste grupo; entretanto, é o segundo município com maior desvio-padrão, resultado de 3 escolas com a totalidade dos professores nesse grupo, ao mesmo tempo que possui escola com somente 12,5% dos docentes nessa categoria.

Na sequência está Igrejinha, que possui a segunda média mais alta e a menor variação de professores no grupo I. Nesse quesito é o município com maior grau de equidade.

Palmares do Sul apresenta baixa variação na formação dos professores; entretanto, são apenas 4 escolas que compõem a base de cálculo, das quais nenhuma alcança 70% de professores no grupo I. Rolante, por sua vez, é o município com maior grau de variação na formação dos professores. Essa variação se origina principalmente nas escolas rurais do município, que, se fossem consideradas isoladamente, registrariam um desvio-padrão de 38,1%. Neste quesito, é o município com menor grau de equidade.

3.3 Infraestrutura das escolas

A partir das informações disponíveis na plataforma QEdu⁴, extraídas do censo escolar 2018, foram selecionados alguns dos dados disponíveis para comparar a infraestrutura existente nas escolas municipais da pesquisa. O Quadro 2 expõe esquematicamente os dados:

4 Portal aberto com informações sobre a qualidade do aprendizado em cada escola, município e Estado do Brasil (fonte: www.qedu.org.br).

Quadro 2 – Dados selecionados referentes à infraestrutura das escolas por município

Escola	Localização	Censo 2018					
		Matrículas do 1º ao 5º ano	Taxa de distorção idade-série na 5ª série	Biblioteca?	Laboratório de ciências?	Sala de leitura?	Laboratório de informática?
IGREJINHA							
Anita Garibaldi	Urbana	144	25,00%	Sim	Não	Não	Sim
Bairro Moinho	Urbana	104	5,00%	Sim	Não	Não	Não
Dom Pedro II	Rural	58	0,00%	Sim	Não	Não	Não
Dona Carolina	Urbana	53	14,00%	Sim	Não	Não	Sim
Lajeadozinho	Rural	70	13,00%	Sim	Não	Não	Sim
Oswaldo Cruz	Urbana	254	18,00%	Sim	Não	Não	Sim
Hilario Nestor Backes	Urbana	189	10,00%	Sim	Não	Não	Não
Machado de Assis	Urbana	255	14,00%	Sim	Não	Não	Sim
Pref J. Darcy Rheinheimer	Urbana	186	7,00%	Sim	Não	Não	Não
Princesa Isabel	Urbana	128	9,00%	Sim	Não	Não	Sim
Vila Nova	Urbana	250	18,00%	Sim	Não	Não	Não
PALMARES DO SUL							
Domingos Saraiva	Rural	87	8,00%	Sim	Não	Não	Não
Getúlio Vargas	Rural	80	8,00%	Sim	Não	Não	Não
José Marques Lopes	Rural	52	0,00%	Sim	Não	Não	Não
Bento Gonçalves	Urbana	361	42,00%	Sim	Não	Não	Sim
ROLANTE							
Hugo Zimmer	Urbana	273	20,00%	Sim	Não	Não	Sim
Independência	Rural	65	9,00%	Sim	Não	Sim	Sim
Oldenburgo	Urbana	121	17,00%	Não	Não	Sim	Sim
Santa Terezinha	Urbana	184	17,00%	Não	Não	Sim	Sim
Santo Antônio	Urbana	96	17,00%	Sim	Não	Não	Sim
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA							
Antônio L. da Cunha Filho	Urbana	176	24,00%	Sim	Não	Não	Sim
José de Anchieta	Rural	60	25,00%	Sim	Não	Não	Sim
José Inácio Machado Ramos	Rural	46	9,00%	Sim	Não	Não	Sim
Madre Teresa	Urbana	125	31,00%	Sim	Não	Não	Sim
Nercy Rosa	Urbana	96	38,00%	Sim	Não	Não	Sim
Nossa Senhora de Fátima	Urbana	221	32,00%	Sim	Não	Não	Não
Nossa Senhora Medianeira	Rural	74	14,00%	Sim	Não	Não	Sim
Santa Inês	Urbana	219	16,00%	Sim	Não	Não	Sim
José Telmo Martins	Rural	18	29,00%	Sim	Não	Não	Sim

Fonte: www.qedu.org.br

A análise que segue objetiva verificar se existem escolas que oferecem menos recursos que as demais, além de apresentar um indicador do perfil dos alunos por meio da taxa de distorção idade-série⁵.

Os dados demonstram que nenhuma escola municipal listada no quadro 2 possuía laboratório de ciências, ferramenta importante na preparação dos alunos e disponível em algumas escolas da rede estadual (IEE Olivia Lahm Hirt, em Igrejinha, ou IEE Santo Antônio e EEEM Professor Cândido de Barros, em Santo Antônio da Patrulha).

Analisando-se a equidade da infraestrutura disponível dentro de cada município, observa-se que duas escolas de Rolante possuem sala de leitura, enquanto outras duas não. Em Igrejinha, quatro escolas possuem laboratório de informática, enquanto outras quatro não. Já em Palmares do Sul nenhuma escola rural possui laboratório de informática.

Por fim, em Santo Antônio da Patrulha apenas uma escola urbana não possuía laboratório de informática; nos demais quesitos havia padronização dos recursos, indicando ser o município com maior equidade em termos de infraestrutura.

Quanto à taxa de distorção idade-série observa-se que Igrejinha, com média ponderada (conforme o número de matrículas) de 13,5%, apresenta o corpo discente mais adequado à série que frequentam. No extremo oposto está Palmares do Sul, com média ponderada de 28,4% dos alunos cursando séries distintas ao esperado. Ademais, ainda que sejam somente quatro escolas consideradas, a única escola municipal urbana possui 42% do alunato fora da classe esperada para a idade, o que resulta em um desvio-padrão de 18,7% para o município.

Ainda que este quesito seja o resultado de diversos fatores, a atuação do poder público municipal na busca ativa dos alunos que evadiram, bem como proporcionando aulas de reforço no contraturno aos estudantes com maior dificuldade, possivelmente contribuiria na redução da taxa de distorção verificada.

3.4 Aprendizado adequado

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de sistemas de avaliação do ensino brasileiro desenvolvido e gerenciado pelo Inep, sendo realizado a cada dois anos por meio de testes e questionários aplicados na rede pública e em uma amostra da rede privada. O Saeb permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências. Realizado desde 1990, o Saeb passou por várias estruturações até chegar ao formato atual. A partir de 2019, a avaliação contempla também a educação infantil, ao lado do ensino fundamental e do ensino médio.

5 A distorção idade-série é a proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar. No Brasil, a criança deve ingressar no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, permanecendo no ensino fundamental até o 9º ano, com a expectativa de que conclua os estudos nesta modalidade até os 14 anos de idade. A distorção decorre principalmente com adolescentes que, em algum momento, foram reprovados ou evadiram e retornaram à escola em uma série não correspondente à sua idade.

Segundo o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), a avaliação da educação básica abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. O PNE apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação para as escolas que possuam, no mínimo, vinte alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por disciplinas⁶.

Além da nota média, está disponível a segmentação dos alunos conforme o nível de aprendizado (nove níveis para português e dez para matemática). O portal *QEDu* retrabalha os níveis e os transforma em quatro categorias em escala de proficiência: *insuficiente*, *básico*, *proficiente e avançado*, sendo que se considera ter a escola um *aprendizado adequado*¹ quando 70% dos alunos estão nos níveis proficiente e avançado.

Devido ao reduzido número de alunos do 9º ano no Saeb 2019, a tabela 4 apresenta o percentual de aprendizado adequado em Matemática e Português apenas para escolas que possuam alunos das séries iniciais (até a 5ª série) nos quatro municípios.

Tabela 4 – Sistema de Avaliação da Educação Básica por município em 2019 – 5º ano das séries iniciais

Escola	Localização	Matemática – 5ª série			Português – 5ª série		
		Percentual Aprendizado Adequado	Média	Desvio padrão	Percentual Aprendizado Adequado ¹	Média	Desvio padrão
IGREJINHA							
Anita Garibaldi	Urbana	67,86	10,77	57,15			
Bairro Moinho	Urbana	81,82		60,28			
Dom Pedro II	Rural	76,92		84,61			
Dona Carolina	Urbana	70,00		90,00			
Lajeadozinho	Rural	86,67		73,34			
Oswaldo Cruz	Urbana	60,79	73,64	77,30	78,35	11,97	
Hilario Nestor Backes	Urbana	53,57		75,00			
Machado de Assis	Urbana	83,67		94,51			
Pref. João Darcy Rheinheimer	Urbana	86,21		89,65			
Princesa Isabel	Urbana	75,01		75,01			
Vila Nova	Urbana	67,54		84,98			
PALMARES DO SUL							
Domingos Saraiva	Rural	60,00	63,34	4,72	80,00	80,00	0,00
Getúlio Vargas	Rural	66,67		80,00			
ROLANTE							
Hugo Zimmer	Urbana	50,12	16,90	51,46			
Independência	Rural	57,89		73,69			
Oldenburgo	Urbana	54,17	57,12	75,00	68,90	13,18	
Santa Terezinha	Urbana	38,90		59,73			
Santo Antônio	Urbana	84,54		84,61			

6 A partir da edição de 2019 foram incluídas as áreas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza, além de Português e Matemática.

SANTO ANTONIO DA PATRULHA						
Antônio L. da Cunha Filho	Urbana	53,77	22,40	62,27		
José de Anchieta	Rural	61,53		61,53		
José Inácio Machado Ramos	Rural	15,38		30,76		
Madre Teresa	Urbana	46,21	49,22	55,69	59,31	19,09
Nercy Rosa	Urbana	35,71		38,71		
Nossa Senhora de Fátima	Urbana	51,48		73,30		
Nossa Senhora Medianeira	Rural	92,31		92,30		
Santa Inês	Urbana	37,39		59,95		

¹ Pontuação na *Prova Brasil* maior que 225 pontos em matemática e maior que 200 pontos em Língua Portuguesa.

Fonte: Inep

Visando analisar a equidade entre as escolas de cada município, tendo como critério o desempenho na *Prova Brasil* de 2019, verifica-se que Rolante demonstra deficiência em matemática, com somente uma de cinco escolas com percentual de aprendizado adequado. Já em Santo Antônio da Patrulha existe uma grande oscilação em ambas as disciplinas, representada pelo desvio padrão deste indicador. Exemplificando: no extremo inferior está a escola José Inácio, com somente 15,38% de alunos com aprendizado adequado em Matemática e 30,76% em Português, enquanto a escola Nossa Senhora Medianeira alcançava 92,31% e 92,30%, respectivamente. Nesse quesito, é o município com maior iniquidade.

4 Considerações finais

A auditoria operacional sob a ótica da dimensão *equidade*, base para este artigo, fundamentou-se em 3 tópicos para analisar o ensino fundamental nos municípios gaúchos de Igrejinha, Palmares do Sul, Rolante e Santo Antônio da Patrulha: (i) adequação da formação dos docentes (ii) infraestrutura das escolas e (iii) aprendizado adequado decorrente dos resultados do Saeb 2019.

O primeiro item, adequação da formação docente, demonstrou, por exemplo, que em Palmares do Sul nenhuma escola alcançou 70% dos docentes no grupo I⁷.

Já os dados sobre a infraestrutura das escolas a partir do censo escolar 2018 expõem que existe espaço para padronizar recursos dentro dos municípios, como em Rolante, onde duas escolas possuem sala de leitura, enquanto outras duas, não; em Igrejinha, quatro escolas possuem laboratório de informática, enquanto outras quatro, não. Por fim, em Palmares do Sul nenhuma escola rural possui laboratório de informática.

Na sequência, os resultados do Saeb foram avaliados não pela pontuação média de cada escola, mas pela segmentação das notas conforme o nível de aprendizado: *insuficiente*, *básico*, *proficiente* e *avançado*, sendo que alunos com aprendizado adequado são os que estão nos níveis *proficiente* e *avançado*. Ao analisar a equidade entre as escolas de cada município,

⁷ Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.

verificou-se que Rolante demonstra deficiência em matemática, pois, de cinco escolas, quatro apresentam percentual insuficiente: abaixo de 70%. Já em Santo Antônio da Patrulha existe uma grande oscilação na coluna *Percentual de aprendizado adequado (em ambas as disciplinas) representada pelo desvio padrão deste indicador*, o que permite inferir que existe espaço para ampliar a padronização do ensino no município.

Os questionamentos levantados foram respondidos; no entanto, não se avaliou neste artigo outras fontes de desigualdade, como o preparo das escolas para a inclusão de alunos com necessidades especiais, por exemplo. Neste sentido, fica aqui a sugestão para futuros projetos de pesquisa.

Um rápido levantamento demonstrou que os tribunais de contas raramente realizam auditorias operacionais com foco na dimensão *equidade*. Com a apresentação desse breve artigo espera-se que as auditorias abordando o tema desigualdade se tornem mais frequentes, tendo como resultado gastos públicos com maior justiça social.

Referências

ARAÚJO, I. **Introdução à auditoria operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 188p.

FARIA, E. M.; GUIMARÃES, R. Excelência com equidade: fatores escolares para o sucesso educacional em circunstâncias desfavoráveis. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 26, n. 61, pp. 192-215, 2015.

FRIO, 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.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicador de adequação da formação do docente da educação básica**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Nota técnica nº 020/2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base**. Brasília, DF: Inep, 2015. 404p.

LACERDA, V.; PESSANHA, M.; MENEZES, F. **Avaliação da eficiência e da eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre**. Porto Alegre: TCE/RS, 2016.

QEDU. **Portal de dados sobre educação**. Disponível em: <https://qedu.org.br>.

TABANKA, O. *et al.* Uso da análise de clusters como ferramenta de apoio à gestão no SUS.

Revista Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 24, n. 1, pp. 34-45, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24n1/0104-1290-sausoc-24-1-0034.pdf>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, SEGECEX, 2020. 166p.

UNESCO. **Manual para medição da equidade na educação**. Paris: Unesco, 2019, 143p.

O s indicadores da pobreza no Brasil e a formulação de políticas públicas para o seu enfrentamento

The Indicators of Poverty in Brazil and the Public Policy Formulation to Face It

Lorraine Saldanha Freitas Xavier de Souza

Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na USP/EACH, bolsista Fapesp, integrante do Brazilian Policy Agendas Project. E-mail: lorrainesfreitas@usp.br

Resumo: O presente artigo tem como campo de estudo predominante as políticas públicas, na medida em que serão abordados os mecanismos básicos de identificação de problemas, a exemplo dos indicadores sociais, responsáveis por fornecer à sociedade e aos formuladores de políticas públicas dados quantitativos e qualitativos sobre a pobreza absoluta e a segurança alimentar em nosso país. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, objetiva-se desenvolver a ideia de que as políticas públicas podem ser o meio adequado para o combate da pobreza no nosso país, dada sua capacidade de equacionar, ainda que minimamente, diretrizes de atuações governamentais voltadas ao desenvolvimento econômico e social. A partir da análise de gráficos contendo dados sobre a pobreza no Brasil, concluiremos que o conhecimento efetivo da realidade social pode ser capaz de conferir inteligibilidade ao problema da pobreza no país, incutindo nos governantes o conhecimento objetivo da realidade social a ser transformada. O resultado da conjugação destes critérios de análise é revestir de propósito e racionalidade o processo pré-decisório de formulação das políticas públicas, o que pode impactar diretamente a busca pela igualdade socioeconômica no Brasil e na América Latina.

Palavras-chave: Políticas públicas. Dados sobre a pobreza. Combate à pobreza. Combate à desigualdade. Desenvolvimento socioeconômico.

Abstract: This article has as its predominant field of study public policies, insofar as the primary mechanisms for identifying problems will be addressed, such as social indicators, responsible for providing social and public policymakers with quantitative and

qualitative data on absolute poverty and food security in our country. Based on bibliographic and documental research, the objective is to develop the idea that public policies can be the appropriate means to combat poverty in our country, given their ability to equate, albeit minimally, guidelines for government actions aimed at economic and social development. From the analysis of graphs containing data on poverty in Brazil, we will conclude that practical knowledge of the social reality may be able to give intelligibility to the problem of poverty in the country, instilling in government officials the objective understanding of the social reality to be transformed. The combination of these analysis criteria is to endow the pre-decision-making process of public policy formulation with purpose and rationality, which can directly impact the search for socioeconomic equality in Brazil and Latin America.

Keywords: Public policies. Poverty data. Fighting poverty. Fighting inequality. Socioeconomic development.

1 Introdução

As políticas públicas no Brasil passaram a ganhar maior visibilidade e importância com o advento da Constituição Federal de 1988 tendo em vista a sua capacidade de equacionar, ainda que minimamente, diretrizes de atuações governamentais voltadas ao desenvolvimento econômico e social.

Neste espírito, o presente artigo busca, em um primeiro momento, pontuar os objetivos da República Federativa do Brasil, no que concerne à erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais. A esse respeito, desenvolve-se a ideia inicial de que as políticas públicas podem ser o meio adequado para se concretizar esta diretriz, cumprindo a promessa do constituinte originário em adjudicar o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, por meio do combate à pobreza.

Em um segundo momento, conceitua-se e delimita-se o nosso estudo ao aspecto da pobreza absoluta, bem como a necessidade da contínua obtenção e levantamento de dados pelos indicadores sociais para tornar inteligível aos formuladores de políticas a grandeza deste problema, a fim de fomentar a produção de políticas públicas voltadas a mitigar esta mazela. A esse respeito, demonstramos a partir de dados reais que a questão da pobreza absoluta está intimamente ligada à fome, de modo que a implementação de programas de transferência de renda, voltados a combater a desnutrição no Brasil, culminaram no decréscimo da pobreza no nosso país.

Na parte direcionada à conclusão, pontuamos a importância que políticas públicas vindouras sejam permeadas de um processo decisório pautado pelo conhecimento objetivo da realidade social a ser transformada, sugerindo que os governantes não negligenciem os dados sobre

esta temática que impacta diretamente o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Por fim, considerando os programas bem-sucedidos de combate à pobreza em nosso país, desenvolvido e pontuado ao longo do artigo, colocamo-nos a refletir sobre o compartilhamento destas medidas com os países da América Latina e na região do Caribe que, de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) poderá atingir um total de 83,4 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, gerando aumento significativo nos níveis de fome e de outras misérias sociais.

2 As políticas públicas e os indicadores sobre a pobreza absoluta como o meio adequado para se alcançar os objetivos da República

A República Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos constitucionais erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme norma constitucional inscrita no art. 3º, III:

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

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Trata-se, segundo França (2011, p. 3), de uma meta a ser promovida por todo o sistema estatal “com força coativa imediata, possuindo eficácia vinculante de seu conteúdo, como norte a ser concretizado em toda e qualquer ação dos integrantes do Estado brasileiro”.

A busca pela realização deste objetivo, inscrito na Constituição Federal de 1988, tem por escopo maior concretizar a democracia em todos os seus aspectos, sejam eles econômicos, sociais e culturais, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana (DA SILVA, 2013, p. 108) na medida em que a previsão do constituinte originário acerca do objetivo relacionado à erradicação da pobreza e da desigualdade social representa a posição do Estado brasileiro frente à luta contra a exclusão social, a ignorância e a opressão.

Neste contexto, as políticas públicas – compreendidas neste estudo a partir das lições de Souza (2017, p. 68) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, capazes de influenciar a vida dos cidadãos – surgem como instrumentos capazes de forjar a realização de objetivos determinados para a concretização de princípios e regras constitucionais, haja vista que seu desígnio primordial consiste em ordenar os recursos à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes (BUCCI, 2002, p. 241), materializando, pois, os ideais de um Estado social preocupado em superar o antagonismo entre igualdade política e a desigualdade social. Como desdobramento do próprio conceito de políticas públicas, o governo assume papel de destaque para a apresentação de

alternativas aos problemas que se destacam e, a partir destes, gera-se a expectativa de sua solução, a partir da qual cumpririam os governantes com o objetivo do constituinte originário em adjudicar os direitos fundamentais e o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Neste ponto, o combate à pobreza pela via política em muito favorece o desenvolvimento do país, tanto no aspecto subjetivo, pessoal, quanto em um aspecto macro, isto é, relacionado ao próprio desenvolvimento da nação, na medida em que, no primeiro caso, as políticas públicas podem ser capazes de incrementar na vida do indivíduo os atributos relacionados à renda e qualidade de vida, tanto nas esferas cultural e social. No segundo caso, o desenvolvimento da nação será alcançado em razão da indissociável relação com o aspecto subjetivo, isto é, aprimorando a qualidade de vida dos seus cidadãos, o Estado alcançará melhores índices de desenvolvimento social e econômico como um todo.

Neste estudo, interessa-nos abordar a forma pela qual o enfrentamento da pobreza é tratado e compreendido no contexto político, o que nos remete aos estudos sobre formação de agenda, desenvolvidos por John Kingdon (2003) e por Baumgartner e Jones (1993), que propuseram os modelos de múltiplos fluxos e de equilíbrio pontuado, respectivamente, representativos do estado da arte da literatura sobre *agenda-setting* no campo de políticas públicas (CAPELLA, BRASIL, SUDANO, 2015, p. 10).

A esse respeito, o processo de formação da agenda governamental (*agenda setting*) voltada a criar políticas de combate à pobreza é fator relevante a ser compreendido. Isto porque, é neste processo que visualizamos as definições de prioridade, do próprio governo ou, ainda, a análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, envolvendo partidos, atores formais e informais que buscam, neste contexto, priorizar a temática de combate à fome (BRASIL, 2013, p. 44). Vislumbra-se, pois, neste processo como um problema passa a ser considerado como tal e ascende à agenda governamental, compreendida como conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento (KINGDON, 2003, p. 3) para que então sejam contempladas numa agenda decisória, composta de questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas prestes a se tornarem políticas (SOUZA, 2017, p. 88).

Nesta conjuntura, o presente estudo questiona como os indicadores da pobreza extrema no Brasil podem constituir mecanismos responsáveis por chamar a atenção dos governantes sobre este problema, alçando-o à agenda governamental e posteriormente decisória, contribuindo para um entendimento acerca da política de combate à fome.

Conforme desenvolveremos nas linhas abaixo, o pleno conhecimento sobre características das populações que vivem na linha da pobreza, pode fomentar a formulação de políticas públicas mais específicas e assertivas, na medida em que o conhecimento efetivo da realidade social pode, portanto, ser capaz de conferir inteligibilidade ao problema da pobreza no país.

2 Sobre o conceito de pobreza

Dada a existência de inúmeros fatores que compõe a ideia de pobreza, muitos autores a entendem como um conceito em construção, muito em razão de sua complexidade teórica acerca do seu entendimento. Neste sentido, Romão (1982, p. 2) levanta os seguintes questionamentos sobre os quais devem ser tomados em consideração quando o problema da pobreza é abordado:

Poucos conceitos são tão difíceis de definir como o de pobreza. Deve ela ser definida em termos absolutos ou relativos? Deve ser considerada como um “juízo de valor”? Para ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou os aspectos não-econômicos também devem ser explicados? A pobreza deve ser compreendida em relação à estrutura sociopolítica da sociedade de que faz parte, ou vista independentemente dessa estrutura? Estas questões – e muitas outras poderiam ser lembradas – ilustram a complexidade de que está imbuído o conceito de pobreza.

Acerca do aspecto multidimensional do conceito de pobreza, Albernaz Crespo e Gurovitz (2002, p. 3) esclarecem que:

A conceituação de pobreza é algo extremamente complexo. Pode ser feita levando em conta algum “juízo de valor”, em termos relativos ou absolutos. Pode ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou incorporando aspectos não-econômicos à análise, sendo contextualizada de forma dependente ou não da estrutura sociopolítica da sociedade.

Certos da abrangência e da complexidade acerca de sua conceituação, Rocha (2006, p. 9) pontua pobreza como “um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Em seu aspecto econômico, a pobreza gravita em torno de duas concepções: absoluta e relativa.

2.1 A pobreza absoluta

Refere-se às questões de sobrevivência física, isto é, o indivíduo não acessa os meios materiais para manter sua necessidade vital, relacionando-se, sobretudo, à alimentação e nutrição adequada. Já a pobreza relativa, segundo Azevedo e Burlandy, (2010, p. 2) diz respeito a “um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades que já garantiram o mínimo vital a todos”.

2.2 Da importância dos indicadores para o enfrentamento da pobreza absoluta

Dadas estas ideias incipientes, a obtenção dos dados sobre a pobreza absoluta no Brasil se dá, dentre outros meios, por mecanismos básicos de identificação de problemas, como é o caso dos indicadores sociais levantados, principalmente, pelo Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE). Ele fornece à sociedade e aos formuladores de políticas públicas (*policy makers*) dados quantitativos e qualitativos acerca dos indicadores de desenvolvimento social, indicadores sobre segurança alimentar, dentre outros responsáveis por sanar uma crescente demanda por informações da sociedade brasileira.

De acordo com Kingdon (1995), um problema passa assim a ser considerado quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-lo, e essa percepção é alcançada, sobretudo, por meio de mecanismos básicos de identificação das questões sociais que nos cercam, capazes de responder por que razão alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte dos governantes.

Dentre os mecanismos citados pelo autor, encontram-se os indicadores sociais, responsáveis por avaliar a magnitude de uma situação, como a disseminação de uma doença, custo de um programa social, taxa de desemprego, condições habitacionais da população etc. Ao lado dos indicadores há também os mecanismos de *feedbacks* e os eventos-foco.

Neste sentido, os questionários levantados pelo IBGE, por exemplo, funcionam como indicador social capaz de evidenciar um potencial problema antes desconhecido pelos governantes, provendo-os de informações e dados necessários para a formulação de políticas públicas efetivas, cientes da realidade social que será modificada.

Sendo assim, o significado dos indicadores no âmbito das políticas públicas reside em permitir que os representantes do povo tenham pleno acesso às questões e problemas que se acercam de um setor específico da sociedade, na medida em que este mecanismo exerce a poderosa função de colher informações para sustentar um debate acalorado entre os governantes sobre a busca de igualdade e melhorias naquela área em que há um déficit específico. A razão de sua importância é justamente permitir que os problemas levantados sejam alocados com prioridade na agenda governamental, sobre os quais incidirão alternativas para sua resolução ou mitigação.

No que concerne à situação de pobreza extrema (absoluta) do país, esses indicadores se prestam a escancarar e tornar inteligível este problema

Nisto reside a importância de se quantificar os dados sobre a pobreza, pois a partir deles os governantes obtêm conhecimento dos contextos locais, “considerando que os determinantes da pobreza podem ser muito distintos, especialmente em países como o Brasil” (AZEVEDO e BURLANDY, 2010, p. 2), permitindo-lhes formar um aparato capaz de suportar as demandas futuras em investimentos, bem como a formação de bases estruturais voltadas a transformar positivamente a vida dos beneficiários das políticas públicas.

Ademais, os levantamentos de dados sobre a situação da pobreza no Brasil, feitos não apenas pelo IBGE, mas também por entidades como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), tornam transparentes ao Brasil e ao mundo os problemas sociais que afetam diretamente nossa sociedade, impedindo uma postura negligente

dos nossos governantes no combate à pobreza, impondo-lhes um dever de despender as devidas ações no combate a este problema.

Desta forma, os indicadores sociais apresentados acima podem ser considerados um mecanismo básico de identificação da magnitude do problema da fome no Brasil, na medida em que chamam a atenção dos governantes sobre a complexidade e os dados que acompanham a pobreza no Brasil.

Assim, esses índices se assumem como instrumentos de caráter objetivo, desprovidos de cunho ideológico, voltados a quantificar e apontar o problema da pobreza no Brasil afastando o fator partidário, sensível à pressão política que o rodeia, impulsionando o problema de combate à pobreza às agendas governamentais e decisórias independentemente de fatores ideológicos e partidários.

Entendendo que a situação da pobreza absoluta causa a impossibilidade de se acessar alimentos vitais para a manutenção do indivíduo resultando, pois, na fome, os dados que quantificam brasileiros em situação de insegurança alimentar, e, portanto, em situação de pobreza, foram responsáveis por conduzir uma ação positiva do Estado, gerindo a produção de políticas públicas voltadas a reduzir a fome em nosso país.

Esta atuação resume a essência de uma política pública: influenciar positivamente a vida dos cidadãos, colocando o Estado em ação, para produzir efeitos específicos (SOUZA, 2017, p. 68). No caso, o efeito específico se consubstancia no combate à pobreza com o fim de viabilizar o acesso à nutrição adequada de nossos cidadãos.

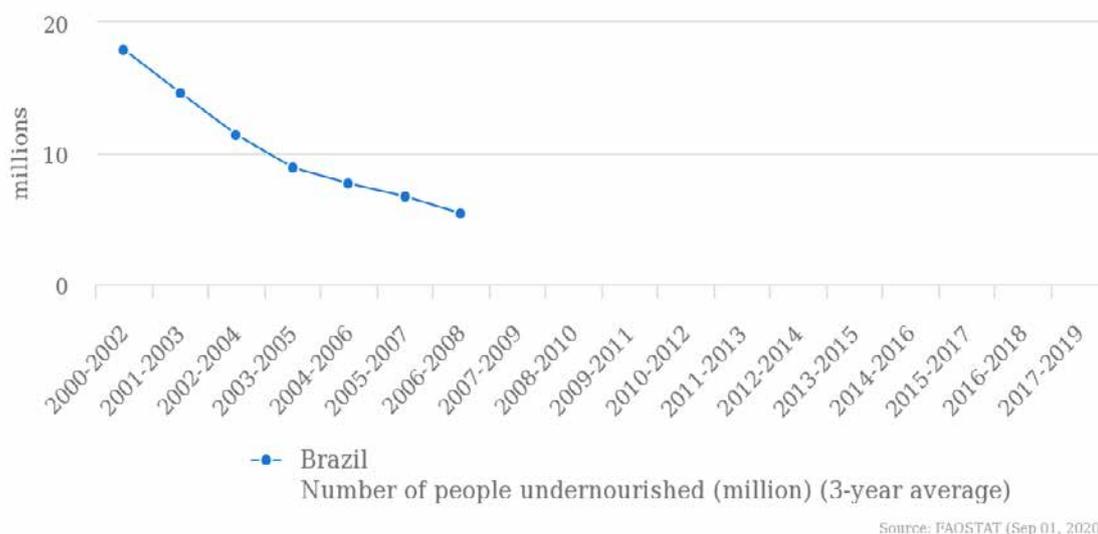
Um dos exemplos de maior repercussão nacional e internacional, pela sua efetividade no combate à fome, é o programa Fome Zero, criado no ano de 2003 pelo governo federal que, segundo a literatura, consistiu em um amplo programa que previa a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil no combate à pobreza “além de contribuir para colocar a pobreza e a desigualdade na agenda pública”. (BICHIR, 2010, p. 6).

A respeito deste programa, o estudo global feito pela FAO, exposto no relatório *The State of Food Security and Nutrition in the world* é claro ao dispor que o Fome Zero transformou a segurança alimentar e nutricional em uma questão crucial na estratégia de política social e econômica, e incorporou a erradicação da fome à agenda política.

Essa posição assumida pelo Estado brasileiro no combate à fome foi pautada pelos dados que escancaravam a situação de miserabilidade de nosso povo, não deixando cair na obscuridade ou no esquecimento o problema da pobreza no Brasil como fator impeditivo de acesso à alimentação adequada.

Os indicadores da FAO, constantes do gráfico 1, por exemplo, traziam à luz as informações de que, nos anos 2000 a 2002, os números de brasileiros subnutridos eram de 17,9 milhões de pessoas. Entre 2004 a 2008, após a implementação do Fome Zero, esse número caiu para 5,4 milhões de pessoas.

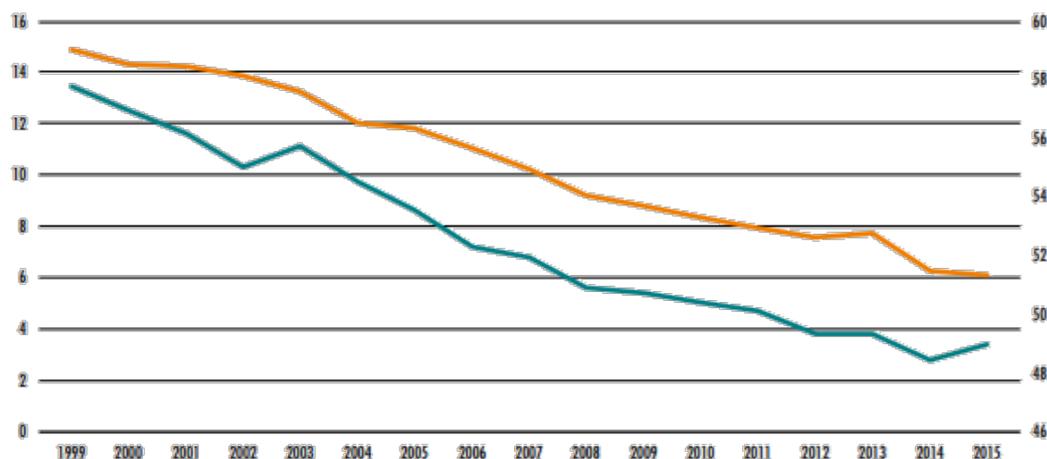
Gráfico 1 – Número de pessoas subnutridas em milhões (média de 3 anos)



Fonte: FAOSTAT 2020

Podemos analisar este decréscimo pela ótica de uma política pública interessada em apreender os dados existentes e, a partir deles, formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento humano daqueles que se encontravam em condições de pobreza absoluta e que, pelo fato de não terem acesso a bens primários, como alimentos essenciais, não podiam conferir ao seu corpo energia suficiente para uma sobrevivência digna, tornando-se pessoas subnutridas.

Da análise do gráfico 2, chega-se à conclusão de que, entre os anos de 2003 e 2014, a taxa de pobreza no Brasil teve substancial decréscimo, assim como a diferença de concentração de renda entre os brasileiros, representado pelo índice de Gini. Combatendo a fome combate-se, pois, a pobreza absoluta no país.

Gráfico 2 – Diminuição da taxa de pobreza e do índice de Gini (1999-2015)

Fonte: Food and Agriculture Organization (FAO, 2019)

Observa-se, portanto, que o grau de concentração de renda foi reduzido de 59 em 1999 a 51 em 2014, havendo um aumento da receita entre os mais pobres.

Como consequência, segundo o relatório da FAO, “as reduções em pobreza e desigualdade seguiram esse impressionante padrão de queda durante os anos 2000: 26,5 milhões de brasileiros saíram da pobreza entre 2004 e 2014”.

Da conjugação destes dados, observa-se que a implementação de programas de transferência de renda, voltados a combater a desnutrição no Brasil, culminaram no decréscimo da pobreza no nosso país.

Apesar desta política pública ter sido responsável por reduzir, desde o ano de 2004, 25% da extrema pobreza e em quase 15%¹ da redução da pobreza no Brasil, este problema ainda está longe de ser sanado.

Temos, todavia, um exemplo de que o conhecimento sobre a realidade social a ser transformada, obtido através de dados qualitativos e quantitativos, podem fornecer lucidez ao processo político que antecede a formulação de políticas públicas, “conferindo uma qualidade decisória no sentido da clareza das prioridades e dos meios para realizá-las” (BUCCI, 2002, p. 269). Trata-se, pois, de uma prévia e necessária tomada de consciência para a elaboração de políticas públicas férteis e exitosas.

Sendo assim, diante de dados objetivos capazes de mapear o sério grau da pobreza no país, a postura adequada dos governantes, e esperada pelos seus governados, seria a priorização da continuidade das políticas públicas bem-sucedidas ou a implementação de novas,

1 Além do programa Fome Zero, diversos fatores contribuíram para o êxito no combate à fome neste período, na medida em que outros programas sociais de combate à fome no Brasil atuaram nos níveis de governo estadual e municipal, concomitantemente ao Fome-Zero, de espectro federal. Citamos o Programa Bolsa Alimentação que, em setembro de 2003, registrou 1,67 milhão de famílias atendidas e cerca de 2,3 milhões de beneficiários, com 73% de utilização do total de vagas previstas.

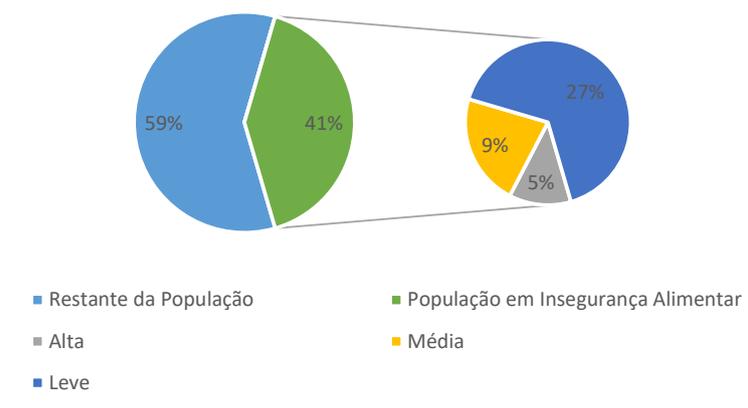
como o meio adequado para a promoção do desenvolvimento e inclusão social.

Isso porque, como dito nas linhas acima, o problema da pobreza no Brasil está longe de ser solucionado.

Segundo a *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil feita pelo IBGE*, atualmente dos 207,1 milhões de habitantes, 84,9 milhões encontram-se com alguma forma de insegurança alimentar, representando 22% da população.

Deste total, 56 milhões enfrentam insegurança alimentar leve, 18,6 milhões apresentam insegurança alimentar moderada e 10,3 milhões o estado de insegurança alimentar grave. Conforme representação constante do gráfico 3, isto significa que 5% da população brasileira não dispõe dos meios materiais para manter sua necessidade vital, comprometendo sua nutrição adequada e sustento de seu corpo físico:

Gráfico 3 – Representação da população brasileira em insegurança alimentar



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013 e Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018

Afora a questão de que o conhecimento sobre dos dados da pobreza constitui medida crucial para formulação de políticas públicas mais efetivas e exitosas, é necessário pontuar que a divulgação periódica destas informações prestigia uma das virtudes próprias de sociedades democráticas, qual seja, a da transparência dos dados sobre as mazelas de nossa sociedade, reconhecendo-a como uma prerrogativa indissociável da relação estado-povo.

Desta forma, a prevalência da livre divulgação e transparência dos dados é medida adequada para a produção de políticas públicas férteis no combate à fome no nosso país.

3 Conclusão

Diante do cenário calamitoso da pobreza no Brasil, recomenda-se que o combate desta mazela deva ser pautado por uma linha mestra de atuação, qual seja, a da implementação de políticas públicas cujos processos decisórios que a precedem estejam cientes da realidade social a ser transformada, não negligenciando os dados sobre este problema que afeta o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

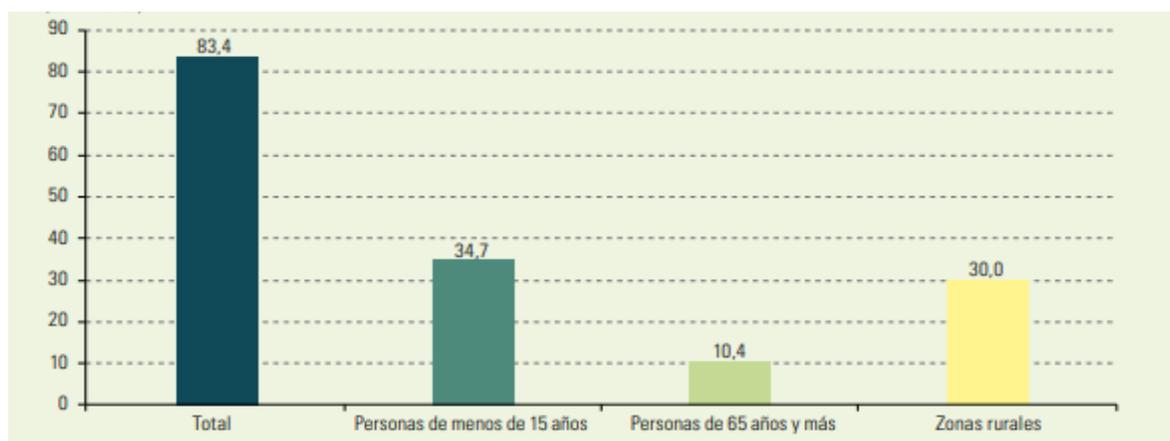
A razão de ser do reconhecimento desta realidade é justamente permitir que os problemas levantados sejam alocados com prioridade na agenda governamental, sobre os quais incidirão alternativas para sua resolução ou mitigação por meio de políticas públicas.

Assim, apreendendo os dados acerca da realidade, os formuladores de políticas públicas estarão aptos a desenhar políticas públicas mais específicas e assertivas voltadas à população em situação de vulnerabilidade social.

Desta maneira, nosso país caminhará a passos concludentes em direção ao cumprimento de um dos objetivos primordiais de nossa República, qual seja, o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Por fim, não nos escusamos em ponderar que a pobreza extrema é um fator que extrapola as fronteiras de nosso país e se acerca de forma permanente na região latino-americana. Partindo desta premissa, vislumbramos nesse estudo a possibilidade de partilhar as boas práticas de combate à fome no Brasil aos países da América Latina e da região do Caribe que, de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) poderá atingir um total de 83,4 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, gerando aumento significativo nos níveis de fome e de outras misérias sociais, conforme ilustrado no gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 – Estimativa das pessoas em situação de pobreza na América Latina e Caribe (em milhões)



Muito embora os números ali estampados sejam preocupantes, o relatório aponta que o incremento da pobreza extrema nessas regiões, em termos de números absolutos e relativos, consubstancia uma tendência que se observava desde 2014 e 2015, principalmente no caso da pobreza extrema nas áreas urbanas.

O compartilhamento das ideias para fomentar o combate à fome na América Latina e na região do Caribe, prestigiaria a união de nossa comunidade latino-americana de nações que, não raramente, compartilham dos mesmos problemas sociais, como a pobreza extrema.

Juntos e coesos a uma mesma premissa, a de que temos que erradicar a pobreza em nosso continente mediante o profundo conhecimento de nossas peculiaridades sociais, econômicas, históricas e geográficas, podemos aprovisionar os formuladores das políticas de informações imprescindíveis no processo de desenvolvimento adequado das políticas públicas de combate à pobreza.

Referências

ALBERNAZ CRESPOM, Antônio Pedro; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **Rae-Eletrônica**, v. 1, n. 2, jul.-dez./2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Saraiva. 2002. p. 269.

BICHIR, Renata Miranda. Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**. CEBRAP, n. 87, 2010. pp. 115-129. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007. Acesso em: 3 nov.2020.

BRASIL, Felipe Gonçalves. Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: novos horizontes para agenda de pesquisa. **Revista Gestão de Políticas Públicas**. v. 3(1): pp. 44-61, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andreia Di Camilla Ghirghi Pires. **O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisa**. 2015. p. 10. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>. Acesso em: 12 maio 2022.

CARVALHO DE AZEVEDO, Darana; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis UFSC**. 2010. p. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/07.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros. 36. ed. 2013. p. 108.

FAO. **The state of food security and nutrition in the world**. Roma, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2020.

FAOSTAR. **Hunger and food insecurity. Number of people undernourished (millions)**. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#country/21> Acesso em: 4 nov. 2020

FRANÇA, Gil Philip. Objetivos fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. **Publica Direito**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=534488729ab74ff0>. Acesso em: 2 set. 2020.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais (SIS)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=25875&t=downloads>. Acesso em: 2 set. 2020.

INFORME COVID-19 – CEPAL-FAO: **Cómo evitar que la crisis del Covid-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe**. 16/06/2020. p. 8. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf. Acesso em: 2 set. 2020.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policie**, 2. ed. Chapter 9, Wrapping things up. Harper Collins College Publishers.1995.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que trata?**. 3. ed. FGV, 2006. p. 9.

ROMÃO, Maurício Costa. **Considerações sobre o conceito de pobreza**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/292>. Acesso em: 9 fev. 2021.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Fio-cruz, 2017, pp. 65-86.

Desigualdade de gênero na pandemia: ODS 5 no cenário pós-covid-19

Gender Inequality in the Pandemic: SDG 5 in the Post COVID-19 scenario

Tatiana Tucunduva Philippi Cortese

Doutora em Ciências (USP), professora do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove e pesquisadora colaboradora no IEA/USP. E-mail: tatianatpc@uni9.pro.br

Debora Sotto

Doutora em Direito Urbanístico (PUC/SP), procuradora do município de São Paulo e pesquisadora pós-doc no IEA/USP. E-mail: dsoatto@hotmail.com

Marcelo Batista Nery

Doutor em Sociologia (USP), coordenador de Transferência de Tecnologia do NEV/USP e pesquisador colaborador no IEA/USP. E-mail: mbnery@gmail.com

Carlos Andrés Hernandez-Arriagada

Doutor em Arquitetura e Urbanismo (Mackenzie), professor da FAU/Mackenzie. E-mail: carlos.arriagada@mackenzie.br

Roseli de Deus Lopes

Doutora em Engenharia Elétrica (USP), professora livre-docente da POLI/USP e vice-diretora do IEA/USP. E-mail: roseli.lopes@usp.br

Resumo: A pandemia de covid-19 acentuou os conflitos e dilemas decorrentes das desigualdades de gênero. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) busca “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” e, no atual contexto brasileiro, tal análise deve abarcar os desafios pré e pós-pandemia. Nesse sentido, o objetivo deste ensaio é promover reflexões acerca desses desafios, abrangendo a violência contra a mulher, a precarização do trabalho e renda, a invisibilização das mulheres pretas na sociedade, o incremento dos riscos para a população feminina encarcerada e a inserção das

mulheres na cidade. Conclui-se que o cenário pede não apenas reflexões, mas também mudanças duradouras e profundas na estrutura da sociedade para um caminho mais resiliente e sustentável, conforme preconizado pela Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável.

Palavras- chave: Desigualdade. Gênero. Mulher. Pandemia. Políticas públicas.

Abstract: The COVID-19 pandemic accentuated the conflicts and dilemmas arising from gender inequalities. The Sustainable Development Objective (SDG 5) seeks to “achieve gender equality and empower all women and girls” and, in the current brazilian context, such an analysis should encompass both the pre and post-pandemic challenges. In this sense, the objective of this essay is to reflect on these challenges, covering violence against women, the precariousness of work and income, the invisibility of black women in society, the increased risks for the incarcerated female population and the insertion of women in the city. We conclude that the scenario calls for not only reflections, but also lasting and profound changes in the structure of society towards a more resilient and sustainable path, as advocated by the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Keywords: Inequality. Gender. Woman. Pandemic. Public policies.

1 Introdução

A pandemia causada pelo coronavírus (covid-19) veio acentuar os conflitos e dilemas decorrentes das desigualdades de gênero. De fato, verifica-se que, em todo o mundo, as mulheres têm sido especialmente impactadas pela pandemia, sobretudo em razão do agravamento das desigualdades econômicas e sociais já existentes, e pelo processo de isolamento social necessário ao controle da propagação da doença. A explosão das ocorrências de violência doméstica e intrafamiliar, a precarização do trabalho e da renda, o aumento das desigualdades competitivas, a sobrecarga pelo acúmulo de tarefas domésticas no isolamento, a invisibilização das mulheres pretas na sociedade e o incremento dos riscos para a população feminina encarcerada e seus familiares são alguns dos muitos desafios trazidos pela pandemia às mulheres.

Lamentavelmente, esses desafios não foram acompanhados pela mobilização de políticas públicas efetivas voltadas à sua remediação e prevenção, o que coloca em xeque a concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5) – igualdade de gênero e demais metas da Agenda 2030 atinentes à promoção da igualdade entre homens e mulheres. Diante desse quadro, enquanto centro de produção de conhecimento, a universidade deve não só identificar os problemas, mas também mobilizar-se no sentido de propor soluções para políticas públicas voltadas

à promoção da igualdade de gênero, sobretudo no cenário pós-covid¹.

O projeto *Metrópoles latino-Americanas: instrumentos sustentáveis para o desenvolvimento territorial frente a intempéries*, em desenvolvimento no âmbito do programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA- USP) para oferecer reflexões sobre a vida urbana pós-pandemia, promoveu um webinar em julho de 2020 voltado à discussão sobre a condição feminina na pandemia e à propositura de soluções para a desigualdade de gênero no contexto pós-covid¹

O referido webinar agregou pesquisadores e profissionais de áreas distintas para tratar das seguintes temáticas: Wânia Pasinato expôs o quadro atual de violência contra a mulher, apontando múltiplas causas e possíveis propostas de solução; Luciana Fukimoto Itikawa (2016, 2020) abordou o tema das mulheres e o trabalho, colocando em discussão a desigualdade existente; Juliane Cintra de Oliveira explanou sobre o racismo genderizado, provocando reflexão sobre a questão estrutural do racismo no Brasil; Surrailly Youssef, da Defensoria Pública, elucidou os números crescentes da população feminina encarcerada em decorrência do combate ao tráfico de drogas nos países latino americanos, discutindo medidas para combater vulnerabilidades e riscos trazidos para essas mulheres e seus filhos; e Daniela Libório (2003) ponderou sobre a ordenação das cidades sob a ótica feminina, projetando soluções para o contexto pós-covid.

Assim, os autores do presente artigo apontam desafios e alternativas para a concretização das metas do ODS 5 no pós-pandemia e no novo cenário que se apresenta, trazendo reflexões a partir dos tópicos discutidos no webinar.

2 Desigualdade de gênero nas cidades: desafio complexo e multifacetado

2.1 Violência contra as mulheres

O ODS 5 busca “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Neste momento, poucos objetivos se sobressaem tanto nos diálogos entre as pessoas e nos meios de comunicação e nas redes sociais, sobretudo no contexto brasileiro e de isolamento social. Esse contexto pode ser melhor entendido quando pensado a partir dos desafios pré, durante e pós-pandemia de covid-19.

Para a compreensão do momento pré-pandemia é importante observar, por exemplo, a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), publicada no final de 2019 (BRASIL, 2019). Nesta auditoria, considerando o período a partir de 2016, revelou-se a impossibilidade de responder às demandas do ODS 5, devido à inoperância dos mecanismos de articulação, a falta de transparência orçamentária sob a responsabilidade de órgãos setoriais e

1 Territórios em intempérie – desigualdade de gênero na pandemia: o ODS 5 no cenário pós-covid-19. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 3 de julho de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/xThNq5bva-w>. Acesso em: 11 dez. 2020.

problemas de coordenação entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos responsáveis pelas políticas de gênero.

De forma mais específica, o TCU verificou a ausência de perspectiva de gênero nas políticas sociais e econômicas – um fato que tanto contraria o princípio básico para o alcance de todas as metas de desenvolvimento sustentável, como dificulta o enfrentamento das desigualdades e aumenta o risco da não efetivação de políticas públicas para os ODS. Neste sentido, cabe ressaltar que, desde 2015, seguidas mudanças, decorrentes da falta de priorização do governo federal na temática, implicaram redução de 80% da dotação orçamentária da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) e de 42,3% do quadro de pessoal. Por fim, destaca-se a escassez de dados com qualidade e nível de desagregação adequados para a elaboração de indicadores que subsidiem o monitoramento e a avaliação das políticas de gênero – passando a englobar não apenas o sexo (mulheres e meninas), mas também identidade de gênero e suas intersecções.

Ainda sobre o período pré-pandêmico, apesar da existência de serviços como a Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, no Município de São Paulo, e os canais de denúncia de violações a grupos vulneráveis como o Disque 100 e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), deve-se notar a carência de serviços próprios para mulheres em situação de violência. Segundo os dados de 2018, somente 9,7% dos municípios brasileiros ofereciam serviços especializados de atendimento à violência sexual, e 8,3% possuíam delegacias especializadas de atendimento à mulher (IBGE, 2019).

Essa situação deixa clara a fragilidade da rede de serviços especializados de atendimento à violência contra a mulher e de gênero – sejam oferecidos, ou não, em articulação com instituições públicas e privadas. Porém, em situação de pandemia, essa fragilidade se torna ainda mais evidente. Em um momento de necessária reclusão gerado por fenômenos físicos e biológicos como inundações, deslizamentos, fome, atentados, pragas, epidemias, e muitos outros, procura-se o que é familiar, vínculos interpessoais mais próximos, uma volta aos domicílios. Há o retorno para “casa”, pois esse é entendido como um espaço seguro. Contudo ele não é, ou nem sempre é, seguro para todos.

A violência contra a mulher é um fenômeno complexo, multifacetado, que pode estar presente em todos os âmbitos da vida, podendo se manifestar sob diferentes formas, lugares e circunstâncias. Porém, a violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher é uma das formas mais comuns de manifestação de abuso e violação de direitos. Nota-se que, no contexto domiciliar, não é incomum que infantes, adolescentes e idosos sofram com a ação de perpetradores, todavia meninas e mulheres são as principais vítimas (FBSP, 2017). Elas estão expostas a vários tipos de violência (física, sexual e/ou moral, nas esferas sociais, psicológicas e/ou ocupacionais), não só por seus parceiros íntimos e companheiros afetivos no espaço privado da residência, mas também por outros membros do grupo, sem função

parental, que convivam no espaço doméstico². Em tempos de pandemia e isolamento, não demorou muito para que fossem propostas respostas para essas ascendentes violências nesse novo contexto, por intermédio das quais as mulheres pudessem encontrar alguma forma de apoio. As respostas encontradas foram direcionadas à transformação ou, em outras palavras, à transposição para o ambiente virtual do atendimento que supostamente ocorre cotidianamente nos serviços de atendimento à violência de gênero. Esses mesmos serviços que, por sua abrangência e implicações, como descrito anteriormente, estão longe de satisfazer as legítimas reivindicações e expectativas sociais.

Nesse ínterim, essa “solução” virtual começou a ser divulgada intensamente pelos poderes públicos e difundida pelas mídias. A orientação era que os serviços disponibilizados em ambiente remoto fossem procurados para denunciar a violência sofrida dentro de casa, sobretudo na relação entre violência doméstica e as medidas protetivas, para as mulheres, bem como medidas punitivas, para os agressores. Mas, é uma orientação apenas de denúncia. Grosso modo, os serviços reorientaram a procurar a polícia, a registrar um boletim de ocorrência e solicitar uma medida protetiva de urgência (conforme lei nº 13.827/2019³). Em suma, é essa a resposta do Estado brasileiro à demanda pelo enfrentamento da violência no ambiente doméstico⁴.

A reação das mulheres foi muito clara. Elas responderam a essas prescrições com o silêncio. De fato, mesmo com o aumento dos canais de denúncia, esses canais não apresentaram aumento significativo na procura ou no número de registros. Não houve elevação dos boletins de ocorrência por lesão corporal ou ameaça e, mesmo com a ampliação de mais de 22% de assassinatos de mulheres (casos de feminicídio⁵) em 12 estados do país, no período 2019-2020, houve uma queda expressiva na concessão de medidas protetivas durante a quarentena⁶ (FBSP, 2020).

A despeito da escassez de dados qualificados e adequados, como indicado anteriormente, e, conseqüentemente, a compreensão de que os números apresentados não refletem o fenômeno em sua totalidade, não há como negar a gravidade desses dois movimentos divergentes. Efetivamente, é possível observar uma redução no pedido de ajuda por parte das vítimas no mesmo momento em que há o aumento de mortes, em tempos de isolamento social.

2 Nesse sentido, foram editadas três leis estabelecendo tipos penais para diferentes formas de violência contra a mulher: a Lei Maria da Penha (lei nº 11.340/2006), a Lei do Feminicídio (lei nº 13.104/2015) e a Lei de Importunação Sexual (lei nº 13.718/2018).

3 A lei nº 13.827 altera a Lei Maria da Penha (lei nº 11.340/2006) e autoriza a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, às mulheres em situação de violência doméstica e familiar e a seus dependentes, e determina o registro da medida em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

4 Nesse sentido, é urgente a padronização dos protocolos de atendimento nos diferentes equipamentos quanto à orientação para adoção da medida protetiva de urgência (BRASIL. Secretaria de Política para as Mulheres, 2016).

5 A lei nº 13.104/2015 alterou o art. 121 do Código Penal (decreto-lei nº 2.848/1940) definindo feminicídio como o assassinato de uma mulher cometido por razões da condição do sexo feminino, isto é, quando o crime decorre de “violência doméstica e familiar e/ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher”.

6 No Acre, por exemplo, em comparação aos anos de 2019 e 2020, a redução de medidas protetivas concedidas chegou a 67,7%, entre 1 e 12 de abril, a queda de registros de boletins de ocorrência alcançou 28,6%, no mês de março, e a retração de denúncias registradas no Ligue 180 foi de 11,1% (FBSP, 2020).

O silêncio das mulheres é justificado pela percepção da falta de efetividade às suas demandas, à judicialização excessiva, e à condição social brasileira (relacionada a um Estado extremamente burocrático e ineficiente). Quem vai querer submeter-se a um processo judicial moroso, oneroso, por demais desgastante e que não gera uma proteção imediata? De mais a mais, observa-se o quanto o silêncio é poderoso. Ele sinaliza, na prática, que a resposta dada pelo Estado para as mulheres não é a mais adequada.

Apesar disso, essa sinalização não parece ter sido observada e interpretada. Pelo contrário, muitos daqueles que formulam as políticas públicas tendem a traduzir o “calar” da maneira mais rudimentar e indiferente possível e depositam nas vítimas toda a responsabilidade pela não busca da ajuda. Assim, a explicação corriqueira é que as ocorrências diminuem porque as mulheres sentem medo, são dependentes economicamente e emocionalmente ou não sabem como proceder com os filhos e filhas na falta do companheiro, por exemplo. Portanto, pouco pode ser feito se a denúncia não for feita, de certa forma isentando o poder público de assumir responsabilidades no domínio assistencial, de modo a caracterizar sua *mea culpa*.

Mas, seguramente, a culpa não pode ser atribuída às vítimas. Enquanto a violência contra as mulheres for tratada como problema delas, e não da sociedade como um todo, contempla-se somente índices alarmantes que estão subestimados. É necessário pensar em respostas para esse mal social que está enraizado na sociedade, reproduz desigualdades e diminui a qualidade de vida de muitas pessoas. Esta situação implica em menor capacidade de adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento nacional como um todo. As mulheres não deveriam sentir medo. Contudo, quando sentem, ele não deveria ser imobilizador, e não o será quanto maior for o sentimento de que existe real apoio e confiança nos canais de denúncia (180, BO digital, aplicativos) e na rede de enfrentamento à violência contra a mulher (equipamentos de saúde, assistência social, direitos humanos, núcleos especializados, centros de acolhida etc), no que diz respeito à violência contra a mulher e de gênero.

Com relação ao futuro e aos desafios pós-pandemia, entende-se que muitas das iniciativas recentes, como o registro online de medidas protetivas e o suporte por *chatbots* (atendimento por robôs) nas plataformas digitais para orientação e assessoramento em casos de abuso, por exemplo, devem ser mantidas. Assim, não há como negligenciar a importância de maior investimento em inovação na área de assistência social e jurídica, bem como do aumento da agilidade de respostas aos usuários nas centrais de atendimento. Entretanto, já é preocupação que iniciativas como essas sejam consideradas capazes de suprir as deficiências do atendimento presencial, ou seja: a falta de espaços, de profissionais, de protocolos e de integração entre os serviços públicos, entre outros.

2.2 As mulheres e o trabalho

A discussão do tema mulheres e trabalho requer estudos e análises interseccionais

envolvendo gênero, raça, classe social, local de moradia, local de trabalho, tipo de trabalho, nível de instrução e ainda questões históricas e culturais, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Cabe aqui trazer os principais aspectos das desigualdades relacionadas à essa discussão, entre os quais as situações de desvantagem em que se encontram as mulheres, como amplamente evidenciado por pesquisas científicas, e discuti-los no contexto da pandemia buscando apontar caminhos para o alcance do ODS 5 até 2030.

Considerando as mulheres que vivem em metrópoles latino americanas, constata-se a existência de significativas desigualdades nas condições de vida e de trabalho, como também a tendência do seu agravamento pela pandemia e, ainda, que os efeitos da pandemia estão sendo mais graves para mulheres do que para homens por diversas razões discutidas a seguir.

Estudos e pesquisas, como as desenvolvidas pela urbanista Luciana Itikawa (2016, 2020), permitem analisar questões relacionadas às desigualdades territoriais, por meio de mapas em que são representadas diferentes variáveis georreferenciadas em momentos específicos de interesse. Nestes estudos, ficam evidenciadas as correlações entre as desigualdades sociais e a maior ocorrência de casos de síndrome de respiração aguda grave (SRAG) e óbitos de covid-19, permitindo identificar onde moram e onde trabalham as mulheres mais vulneráveis e as implicações frente à situação de pandemia.

Observando os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD contínua do IBGE 2016-2019), constata-se que no Brasil praticamente não houve alteração na divisão de trabalho entre homens e mulheres no período. Quanto à divisão sexual no trabalho reprodutivo, isto é, no que se refere aos afazeres domésticos e/ou tarefas de cuidado de pessoas, a média de dedicação das mulheres no Brasil é o dobro da dos homens, sendo que para homens a média tem se mantido em aproximadamente 1h e para mulheres 2h. Quanto à divisão sexual no trabalho produtivo, permanecem os papéis sociais anteriores, em que se observa valores superiores a 80% de mulheres em ocupações como babás, empregadas domésticas, técnicas de enfermagem, enfermeiras, professoras do ensino pré-escolar e fundamental e, no outro extremo, menos de 20% em carreiras como engenharia e em cargos executivos nas mais diversas áreas.

Acrescenta-se ainda as diferenças nos rendimentos, em que mesmo em atividades e funções similares, os homens são melhor remunerados do que as mulheres. Segundo o Departamento Intersindical de Economia e Estatística (Dieese 2019/2020), no Brasil, em 2019, o rendimento mensal médio das mulheres foi 22% menor do que dos homens; para mulheres com ensino superior foi 38% menor que dos homens e, um dado alarmante, consequência da situação de pandemia: no primeiro trimestre de 2020, a taxa de desocupação e subutilização para homens foi de 20,2% e para mulheres foi ainda maior, de 29,2%.

O fato das mulheres estarem mais envolvidas em atividades voltadas aos cuidados de outras pessoas as coloca em maioria na linha de frente ao enfrentamento da pandemia,

tornando-as mais vulneráveis, não apenas em relação ao contágio delas e de suas famílias pela doença, mas de outras consequências de saúde mental em razão do aumento do estresse.

As profissionais que puderam adotar trabalho remoto durante a pandemia também estão em situação de grande desvantagem. As mulheres, que já se encontravam numa situação naturalizada de desequilíbrio na divisão do trabalho doméstico, passaram a ter mais uma sobrecarga em razão do fechamento de escolas e da necessidade de apoio ao isolamento dos idosos, para algumas agravado pela necessidade de redução de riscos de contágio a partir da interrupção de serviços que prestam: limpeza, babás, cuidadoras de idosos e empregadas domésticas.

No Brasil, ao analisar a produtividade em termos de publicações científicas neste período de pandemia comparado a períodos anteriores, é muito provável que se observem diferenças de gênero com tendência, em muitas áreas, de aumento de produtividade para homens e redução para mulheres. Mulheres pesquisadoras se encontram sobrecarregadas pelo cuidado doméstico com a casa, com os filhos, com os idosos e também com seus companheiros, além do trabalho remoto. Por outro lado, pesquisadores homens em casa tendem a se voltar quase exclusivamente para suas carreiras e produção científica. Segundo *The Lily*, publicação do *Washington Post* feita apenas por mulheres, “a produção científica das mulheres caiu drasticamente durante a quarentena e isolamento social enquanto a dos pesquisadores homens subiu pelo menos 50%” (KITCHENER, 2020).

Já as mulheres mais vulneráveis socialmente, em sua maioria pretas ou pardas, se viram em duas situações extremas de aumento de vulnerabilidade. Por um lado, as que continuaram a trabalhar tiveram aumento de risco em sua saúde física e psicológica, pelo tipo de trabalho que requer contato próximo com outras pessoas e pela necessidade de deslocamentos utilizando transporte público, por morarem geralmente em regiões periféricas da metrópole longe dos locais de trabalho – muitas delas ligadas aos setores de saúde, como técnicas de enfermagem e enfermeiras, entre outras atividades.

Segundo dados compilados na PNAD-covid do IBGE⁷, várias mulheres perderam seus empregos em razão da redução dos rendimentos de seus empregadores face ao agravamento da crise econômica aumentada pela pandemia. Fato ainda mais grave para trabalhadoras informais como as diaristas, que perderam suas fontes de renda sem perspectivas de retorno a curto prazo.

Outro aspecto importante a destacar é a questão das condições de habitação para as mulheres mais vulneráveis socialmente que, além de muitas vezes serem as chefes de família, vivem em domicílios adensados e de maior precariedade. Para estas mulheres, o trabalho formal ou informal é a fonte para a subsistência própria e dos que dela dependem.

⁷ Disponível em <https://covid19.ibge.gov.br/>. Acesso em 14 abr. 2021.

Assim, essas mulheres estão em maior risco de contágio quando se colocam em situações de deslocamento no transporte público ou ao assumir atividades informais sem os cuidados sanitários adequados, em busca do sustento próprio e de seus dependentes.

As desigualdades, em maior ou menor escala, atravessam os séculos XIX, XX e persistem no XXI, permanecendo naturalizadas as hierarquias de trabalho doméstico e de gênero superior e inferior. Estas questões, agora expostas e amplificadas pela pandemia, ganham a oportunidade de serem amplamente discutidas, percebidas, melhor compreendidas e enfrentadas por políticas públicas que considerem as questões de gênero.

2.3 Mulheres pretas e racismo genderizado

Existe ainda uma reflexão que se faz necessária em nossa sociedade que é o lugar das mulheres pretas e as questões que se acirraram em função da pandemia. Como ponto de partida dessa abordagem, foram levantadas as notícias veiculadas pela mídia entre os meses de abril e junho de 2020 sobre as mortes por covid-19. Com base nessas informações foi possível constatar que não existe informação sobre a raça das vítimas da pandemia na maioria dos estados brasileiros. Apenas Alagoas, Amazonas, Rondônia, Roraima, Ceará, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul divulgaram dados raciais sobre a covid-19.

Segundo o Ministério da Saúde, em 30 de junho de 2020 havia 59.594 óbitos acumulados no Brasil e 61,3% dos mortos pelo covid-19 eram pretos. O Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (NOIS – PU-C-Rio) apresentou uma pesquisa que demonstra uma correlação entre escolaridade e letalidade. Ao se levar em consideração os pretos e pardos sem escolaridade, estes morrem quatro vezes mais pelo novo coronavírus do que brancos com nível superior: 80,35% versus 19,65%. Quando a análise é feita pela escolaridade, pretos e pardos apresentam proporção de óbito 37% maior do que brancos, indicando disparidades no acesso aos serviços básicos de saúde e sanitários.

A pandemia agrava as desigualdades e obriga a reflexão sobre quem são os indivíduos reconhecidos como cidadãos e quais entre eles são capazes de atingir a cidadania plena. Os dados existem, mas não é feito um recorte por gênero e raça, o que auxiliaria a compreensão de como a pandemia se espalha no território das nossas cidades.

Numa sociedade contemporânea, é necessário compreender como o racismo se estrutura. Segundo Michel Foucault (2007), racismo é uma tecnologia de poder, ou seja, um elemento fundamental para a organização econômica e política da sociedade. Nesse contexto, os Estados nacionais de direito constituídos a partir da colonização e escravização se amparam nessa tecnologia de poder para a construção de categorias diferentes de cidadania: a de primeira classe e a não-cidadania (invisibilização).

De acordo com essa perspectiva, inspirado pelas lições de Foucault, Sílvio de Almeida

afirma que o racismo está entranhado nas estruturas de poder, atingindo somente os grupos étnicos-raciais subalternizados: a discriminação racial estabelece hierarquias dentro de uma sociedade. Destaca, ainda, que as instituições são racistas porque a sociedade o é, ou seja, as estruturas que solidificam a ordem política e econômica validam a autopreservação entre brancos, bem como a manutenção de privilégios, criando condições para que somente um grupo prospere (ALMEIDA, 2018).

E as mulheres pretas? Segundo o conceito de racismo genderizado de Grada Kilomba, compreende-se que, para produção de conhecimento e informação das universidades e dos meios de comunicação, o lugar das mulheres pretas não existe nem para formulação de políticas públicas nem para, a partir delas, construir ações políticas. Esse, porém, não é o único ponto de vista.

O pensamento feminista negro é baseado numa tradição intelectual multifacetada, que gera teorias relevantes sobre o papel da mulher negra na história e a importância das articulações políticas por elas protagonizadas em projetos de justiça social, apesar de invisibilizadas como estratégia de manutenção das iniquidades sociais e de consolidação do discurso de vitimização de pretos e pretas (COLLINS, 2000). Assumir o controle da narrativa é fundamental e indica que é necessário romper os estereótipos, ressignificando-os.

Pessoas pretas [LM1] estão no centro de uma mudança demográfica que mudará fundamentalmente a paisagem urbana global. Das crescentes proporções de latinos, asiáticos e afro-americanos residentes em cidades ressurgentes dos Estados Unidos às diversificadas capitais da Europa e às metrópoles em expansão da Ásia, África e América Latina, as cidades habitadas por pretos estão emergindo como os novos centros globais do século 21. No Brasil, por exemplo, ao mesmo tempo em que se edifica um novo processo civilizatório, está sendo delineada uma tecnologia de resistência e inserção por essas mulheres pretas.

A oposição à desigualdade e a determinação da inclusão total é um desafio em quase todas essas comunidades urbanas, à medida que os líderes locais lutam para atender às necessidades e aproveitar os talentos de suas populações diversificadas. Todavia, no contexto brasileiro e na perspectiva de gênero e étnica, os contornos mostram-se mais graves e as proporções maiores. Acreditamos que o desafio está colocado e pode até mesmo resultar em novas perspectivas sobre a promoção da transferência populacional da área rural para a urbana, a migração dentro dos países, ou imigração, o preconceito histórico e contínuo, entre muitos outros.

No contexto da pandemia da covid-19, o que se identifica é o agravamento do modo de operar desse Estado de Direito que é vigente na sociedade brasileira, que atua na mesma perspectiva histórica de que há um inimigo interno que deverá ser combatido. Essas mulheres pretas devem passar a existir, deixar de ser invisíveis. É imprescindível um projeto político para alterar essa realidade do país e estabelecer uma política de Estado para redução das desigualdades sociais.

Pode-se constatar essa imprescindibilidade de combate ao racismo pela frequente violência e opressão por fatores raciais evidenciadas nos noticiários todos os dias. A violência racial é constantemente utilizada como opressão social. Convém lembrar que, no Brasil, existem os crimes de racismo e de injúria racial: o que diferencia um do outro é o direcionamento da conduta. Na injúria racial, crime previsto pelo Código Penal, artigo 140, parágrafo 3º, a ofensa é direcionada a um indivíduo específico e a pena é detenção de um a seis meses ou multa, admitindo pagamento de fiança. Já no crime de racismo, previsto na lei federal nº 7.661/89, a ofensa é contra uma coletividade, por exemplo, toda uma raça. Não há especificação do ofendido, é crime inafiançável e a pena é a reclusão de um a três anos e multa.

O Estado deve regular as relações raciais e visar a manutenção da estrutura social por meio da legislação. Entretanto, o sistema judiciário está impregnado da mesma ideologia racista que as demais instituições e somente poderá operar com isenção se realizar autocrítica para alcançar conflitos e ambivalências (SANTOS, 2015). Somente conhecendo o racismo e analisando as formas pelas quais ele estrutura a sociedade é que será possível pensar em maneiras eficientes de mitigação, o que nos leva a uma reflexão fundamental que abra caminhos para a necessária transformação: como as cidades irão agir para envolver aqueles que foram tradicionalmente marginalizados, ignorados, insultados, ou até excluídos, por causa de sua raça, religião, etnia, gênero ou nacionalidade?

2.4 População feminina encarcerada

Se o avanço da epidemia pelo novo coronavírus no Brasil trouxe graves desafios às mulheres em razão da imposição das medidas de isolamento social, colocou também em grave risco a saúde e o bem-estar de um significativo contingente, em grande parte esquecido e alijado das políticas públicas de saúde e assistência social: a população feminina encarcerada.

Segundo dados de dezembro de 2019 do Infopen – sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro –, a população carcerária feminina perfaz um total de 36.929 mulheres, correspondentes a 4,94% da população carcerária no Brasil, sendo 16.558 mulheres pardas e 4.741 mulheres pretas. Segundo o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, a maioria dessas mulheres cumpre pena ou aguarda julgamento por delitos ou crimes considerados como de menor gravidade.

Destaca-se o peso que a Lei de Tóxicos desempenha no encarceramento feminino no Brasil: 62% das encarceradas cumprem pena por tráfico, enquanto 11% cumprem pena por roubo (INFOPEN, 2016). A esse respeito, Cortina (2015) aponta que os motivos mais relatados por mulheres encarceradas por tráfico de entorpecentes, entrevistadas em estudo realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (Nupec), são a dificuldade de sustentar os filhos e a falta de inserção no mercado de trabalho formal, pelo que a

autora aponta o ingresso das mulheres no tráfico de drogas como “um efeito da feminização da pobreza, ou seja, da consideração estatística e social de que a pobreza tem atingido de forma significativa as mulheres e orientado suas escolhas de vida”.

A população feminina encarcerada no Brasil é fundamentalmente composta por mulheres jovens: 27% do total de mulheres presas têm idades entre 18 e 24 anos e 23% entre 25 e 29 anos. Destas, 62% são pretas, totalizando 25.581 detentas e 37% brancas, as quais equivalem a 15.051 detentas. 45% possuem ensino fundamental incompleto e 17% ensino médio incompleto, sendo que 62% são solteiras e 23% têm união estável. A maioria das mulheres encarceradas no Brasil têm pelo menos um filho, evidenciando o impacto significativo que o encarceramento produz sobre as famílias: 20% têm dois filhos, 18% um filho, 17% três filhos, 8% quatro filhos, 7% seis filhos ou mais e 5% cinco filhos (INFOPEN, 2016).

Cumprido, neste ponto, apontar a fragilidade da condição social das mulheres brasileiras encarceradas, com altas taxas de desemprego, baixos níveis educacionais e significativos problemas de saúde mental associados ao uso de substâncias psicoativas, depressão, transtornos de personalidade e transtornos de estresse pós-traumático (MELLO, 2008).

Ainda conforme levantamento realizado pela Pastoral Carcerária e pelo Instituto Sou da Paz, os problemas enfrentados pelas mulheres encarceradas nos âmbitos social, jurídico e psicológico podem ser classificados nas seguintes categorias estruturais: a. carência de assistência médica e acesso à assistência de saúde mental; b. problemas de âmbito familiar /filhos, tais como cuidados com a(s) criança(s), perda da guarda e questões relativas à gravidez e amamentação; c. lei de drogas e uso de drogas; d. superlotação das unidades prisionais; e. unidades mistas entre homens e mulheres e a carência de soluções para os delitos cometidos pelas mulheres; f. falta de acesso à justiça.

Os dados ora apresentados ressaltam a importância da formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento integral e integrado das graves vulnerabilidades sociais decorrentes do encarceramento, a exemplo do proposto pelo projeto de lei (PL) 01-00537/2017 do município de São Paulo, cujo artigo 15 prevê que “a Administração Municipal atuará para a promoção da cidadania de pessoas egressas do sistema prisional, com a articulação de políticas de educação, assistência social, saúde e acesso ao trabalho”.

De fato, a promoção da cidadania deve ser posicionada como um elemento estruturador das políticas públicas voltadas à população feminina encarcerada, em contraposição às significativas limitações da atual configuração do sistema prisional. Adicionalmente, é fundamental promover o efetivo enfrentamento das múltiplas questões, de caráter psicossocial, familiar e educacional, que impactam a mulher em situação de cárcere.

Oportuno, a esse respeito, mencionar que levantamento feito pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-DAPP, 2016) apontou cinco linhas de atuação estratégica para melhoria das condições de vida da população feminina

carcerária: a. melhoria e ampliação das unidades materno-infantil para mulheres encarceradas no Brasil; b. reestruturação de presídios exclusivos para mulheres, com infra estrutura adequada para cumprimento das penas; c. investimentos focados em filhos de mulheres encarceradas por meio de ações para a primeira infância; d. redução da inserção de mulheres no mercado de drogas ilícitas por meio da ampliação de ações e programas de suporte social, econômico e educacional para jovens e adultos; e. desenvolvimento de novos mecanismos para o aceleração de julgamento das detentas em condições provisórias.

Impõe-se, assim, a promoção de ações integradas de políticas públicas que permitam superar as iniquidades sociais e oferecer à população feminina encarcerada condições e oportunidades de desenvolvimento humano e social. Em outras palavras, é fundamental mobilizar e integrar diferentes políticas no intuito de prevenir o encarceramento feminino, amortecer seus efeitos sobre as detentas e suas famílias e facilitar, oportunamente, a reintegração das mulheres à vida em liberdade, na plenitude de seus direitos individuais, sociais e econômicos.

2.5 As mulheres e a cidade

As cidades brasileiras são profundamente desiguais e segregadas. Espelham, nos seus processos de formação, desenvolvimento e expansão, as desigualdades características da sociedade que as conforma (VILLAÇA, 2011). Observa-se, assim, uma divisão entre a “cidade formal”, minimamente organizada e provida de utilidades e serviços, habitada pelos abastados e remediados, e a “cidade informal”, das ocupações e dos assentamentos informais, habitada pela grande massa de excluídos que compõe a maioria esmagadora da população brasileira (GROSTEIN, 2001). A desigualdade entre mulheres, tal como a desigualdade de raça, também se evidencia nesse processo, “impactando o cotidiano da vida das mulheres, sua autonomia e o exercício de seus direitos” (AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 37).

Considerando que no Brasil a atividade urbanística, compreendida como a formação e organização do território urbano, é uma função pública a ser desempenhada pelo Estado e complementada pela atuação subsidiária dos particulares, caberia ao Poder Público atuar positivamente no meio urbano no sentido de mitigar essas desigualdades históricas, assegurando a todos, sem distinção de origem, gênero, raça ou status econômico e social, o acesso às utilidades e serviços públicos minimamente necessários à sadia qualidade de vida (LIBÓRIO, 2003). Não obstante, a caracterização do “fazer cidade” como uma função pública, a ser orientada pela promoção do bem comum e não pela persecução dos interesses privados dos grupos sociais dominantes é algo recente no país, fruto das conquistas obtidas na promulgação da Constituição Federal de 1988 e na edição do Estatuto da Cidade em 2001.

No Brasil, o poder público ainda não assumiu com efetividade seu papel de planejador, abrindo espaço para que os setores econômicos dominantes continuem a direcionar,

em benefício próprio, o espraiamento das cidades brasileiras, apesar dos notáveis avanços obtidos na introdução do princípio participativo nos processos decisórios da política urbana brasileira desde a edição do Estatuto da Cidade (TONELLA, 2013).

As pautas urbanas das ditas “minorias” – mulheres, crianças, jovens, pretos, indígenas, trabalhadores informais, sem teto, população LGBTQI+, pessoas com deficiência, entre tantas outras – não têm encontrado a necessária permeabilidade para induzir alterações de rumo nas políticas públicas, e ao menos ampliar o acesso desses segmentos sociais aos serviços e utilidades que as cidades deveriam proporcionar a todos equitativamente.

Como sistemas complexos, as cidades são vivenciadas pelos diferentes grupos sociais de maneiras diversas. Daí a necessidade de realização de processos participativos suficientemente amplos para permitir a captação e conversão dessa miríade de percepções, vivências e interesses em ações de políticas públicas suficientemente diversas e inovadoras para atender às demandas e necessidades desses diferentes grupos sociais. No caso específico das mulheres, a necessidade de incluir o olhar feminino na formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano é contemplada na meta 11.7 do ODS 11 – cidades e comunidades sustentáveis: “até 2030, proporcionar o *acesso universal* a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.

O acesso universal a que se refere essa meta remete não só à facilidade e à segurança no acesso físico aos equipamentos e modais de mobilidade, mas também à situação espacial dos serviços e equipamentos urbanos em localidades em que os usuários consigam chegar. Integra, assim, o conceito de mobilidade urbana, por sua vez, uma função social da cidade conectada à liberdade individual de ir e vir e que se coloca como um elemento facilitador e catalisador das demais funções sociais urbanas: habitação, trabalho e lazer.

Nesse sentido, o artigo 2º da lei federal nº 12.187/2012 dispõe expressamente que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, entre estas a garantia do direito a cidades sustentáveis, definida pelo artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, estudos demonstram que os padrões de deslocamento das mulheres no território das cidades é bastante distinto dos padrões de deslocamento urbano dos homens (GAUVIN *et al*, 2020). No Brasil, a diferença nos padrões de deslocamento é bastante significativa, sobretudo em razão das desigualdades de renda e da divisão do trabalho doméstico entre homens e mulheres. Segundo dados do IBGE (2021), em que pese 43% dos

domicílios serem chefiados ou sustentados economicamente por mulheres, estas ganham salários 20,5% inferiores ao dos homens e gastam em média 8 horas a mais nas tarefas domésticas, incluindo o abastecimento da casa e cuidados com crianças e idosos.

Desse modo, enquanto os homens apresentam padrões de deslocamento mais lineares, mulheres apresentam um padrão de deslocamento de viagens em sequência, para múltiplos destinos e com uso preponderante do transporte público e da caminhada (SMDU, 2020). As mulheres também estão expostas a riscos de mobilidade urbana distintos dos homens, ligados à violência física e sexual no espaço público. Não raro, as mulheres elegem trajetos mais longos em função das condições de segurança, como iluminação pública nos pontos de ônibus e nas vias públicas, ou simplesmente deixam de se deslocar, perdendo oportunidades de trabalho e lazer, em função da falta de condições de segurança no trajeto (CARDOSO; RENNÓ, 2019).

A localização dos equipamentos e serviços públicos em locais acessíveis por transporte público com boas condições de iluminação e segurança, também se coloca como uma questão chave. A situação espacial das unidades básicas de saúde, dos centros de referência de assistência social e psicológica, das escolas públicas e das delegacias especializadas em violência contra a mulher é uma condicionante absoluta do acesso ou não das mulheres a esses serviços, em especial das mais vulneráveis (FERREIRA, 2019). A perspectiva de gênero, portanto, deve ser incorporada no planejamento e desenho urbano (TAVARES, 2017) e na estruturação de ações de políticas públicas setoriais conexas, como habitação, saúde, educação e assistência social para torná-las mais inclusivas e também mais eficientes.

Em um contexto de graves desigualdades instaladas, o que se observou com a pandemia foi a piora da situação das mulheres nas cidades brasileiras, em razão destas pouco terem sido pensadas em função das demandas femininas. Resultados preliminares de uma pesquisa realizada pelo Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) a partir do cruzamento dos dados de mortes nos 96 distritos da capital paulista com o perfil dos usuários do transporte público compilados na última *Pesquisa de origem e destino do metrô*, apontou que donas de casa, profissionais autônomos (incluindo diaristas, em sua esmagadora maioria mulheres, e trabalhadores ambulantes) e usuários do transporte público são as maiores vítimas do coronavírus (G1, 2020).

Se por um lado o transporte público, importante via de acesso das mulheres aos serviços e utilidades urbanas, se coloca como um fator de risco ao contágio do novo coronavírus, a dificuldade de acesso das mulheres aos serviços públicos no contexto da pandemia também trouxe graves consequências.

Estudo publicado por Takemoto *et al.* (2020) demonstra que, entre fevereiro e junho daquele ano, foram registradas no Brasil 124 mortes de mulheres grávidas ou em período pós-parto em razão da covid-19, mais que o triplo do número de mortes de gestantes e

puérperas registrado em todo o mundo no mesmo período. Os pesquisadores creditam tais números, em parte, a deficiências crônicas do sistema de saúde brasileiro como acompanhamento pré-natal de baixa qualidade, recursos insuficientes para atendimento de urgência, disparidades raciais no acesso aos serviços de saúde materna, violência obstétrica, bem como às barreiras adicionais impostas pela pandemia ao acesso já problemático aos serviços de saúde pelas gestantes nas cidades brasileiras.

Um outro estudo, publicado por Santos *et al.* (2020), demonstra que a mortalidade materna entre mulheres pretas devido à covid-19 no Brasil é o dobro da observada entre mulheres brancas, indicando a necessidade de ações que ataquem as determinantes sociais de saúde fora do ambiente hospitalar, incluindo políticas de proteção social e de acesso a serviços de saúde primários, através do oferecimento de diagnósticos, monitoramento e tratamento efetivos e centrados na família, dentro das comunidades mais vulneráveis.

O agravamento das desigualdades de gênero pela pandemia trouxe, por outro lado, a mobilização dos movimentos populares, associações da sociedade civil e da própria academia para introduzir a dimensão de gênero na rediscussão das políticas públicas urbanas no Brasil. A mobilização popular conduziu, por exemplo, à pressão sobre os aparatos repressores do Estado para suspender as reintegrações de posse nas cidades brasileiras, evitando que as comunidades tivessem a sua exposição à covid-19 agravadas pelas remoções e despejos forçados⁸. O olhar feminino sobre a importância social da moradia digna e da família foi determinante nesse sentido.

É preciso, não obstante, avançar promovendo, a partir da dolorosa vivência da pandemia, uma reconstrução do pacto social brasileiro e das cidades brasileiras, para que estas possam ser reconfiguradas a partir da promoção da sadia qualidade de vida, da inclusão social e da correção das desigualdades de toda ordem, inclusive a de gênero.

3 Conclusões

Não podemos esquecer que, em tempos comuns, as mulheres enfrentam inúmeros mecanismos discriminatórios presentes nos processos sociais, notadamente na discrepância de salários, na violência de gênero, na invisibilidade das mulheres pretas e de suas lutas, na baixa representatividade em espaços de negociação de políticas públicas, na exposição ao risco das encarceradas e suas famílias, entre muitos outros. Nesses tempos excepcionais, todos esses mecanismos tornam-se ainda mais multiformes e difíceis de serem superados.

Nessa ocasião revela-se a importância do debate sobre a questão de gênero e de sobrepujar as dualidades (homens e mulheres, pretos e brancos, acadêmicos e não acadêmicos),

⁸ Mencione-se, a esse respeito, a Recomendação nº 90, de 20 de março de 2021, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a seguinte ementa: “Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do coronavírus (covid-19)”.

tendo na universidade um espaço privilegiado para que isso ocorra. Contudo, para que possamos construir uma sociedade mais justa e equitativa, ainda existem inúmeros desafios que devem ser enfrentados, a começar pela própria academia. É fundamental, por exemplo, que sejam criadas premiações para jovens cientistas mulheres, que as agências de fomento reconheçam a atuação científica das mulheres e apoiem pesquisas relacionadas ao assunto, incentivando a promoção de eventos e o envolvimento cada vez maior de estudantes, pesquisadoras e profissionais nas mais variadas áreas de atuação.

O contexto pós-pandemia que virá exige o aumento da dotação orçamentária dos governos federal, estadual e municipal, bem como políticas públicas que levem em conta a perspectiva de gênero. Reconhecemos a dificuldade disso. As respostas dadas pelos agentes do Estado não podem estar relacionadas apenas às questões femininas, como também de classe social ou orientação sexual. Porém, diante desta dificuldade, entendemos que essas questões não podem ser negligenciadas e que é necessário prosseguir no debate e enfrentamento referentes à diferenciação social entre os papéis femininos e masculinos e as desigualdades sociais no Brasil.

Nesse sentido, há que se reconhecer o poder da construção coletiva, com a abertura de espaços institucionais para o protagonismo das mulheres com abordagem interseccional para desconstrução dos condicionantes opressores de gênero. O cenário pede mudanças duradouras e entranhadas na estrutura da sociedade para que o mundo possa ser direcionado para um caminho mais resiliente e sustentável, conforme preconizado pela Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, reduzindo significativamente todas as formas de violência; com o empoderamento de meninas e mulheres para eliminar disparidades de gênero; reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, independente de raça, crença, etnia, orientação sexual, idade ou gênero.

Referências

- ALMEIDA, S. L. De. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- AMANAJÁS, R.; KLUG, L. B. Direito à Cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *It.* COSTA, M. A. O.; THADEU, M. O.; FAVARÃO, C. B. O. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p.29-44.
- BRASIL. Secretaria de Política para as Mulheres. **Diretrizes nacionais feminicídio**: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. 2016. 126p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 2766/2019**. Plenário, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3lbXy8n>. Acesso em: 12 ago. 2020.

CARDOSO, VL.; RENNÓ, S.A. de. Iluminação e segurança pública: uma investigação sobre a relação entre design e criminalidade urbana pela perspectiva feminina. **Estudos em design**, v. 27, n. 3, 2019.

COLLINS, P. H. **The black feminist thought**. Londres: Routledge, 2000.

CORTINA, Monica Ovinski de Camargo. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 23, n. 3, pp. 761-778, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000300761&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 abr. 2021.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Período de julho a dezembro de 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZG-NjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiO-GRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 23 ago. 2020.

FERREIRA, R. A. **Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com Filhas/os até 12 anos incompletos ou com deficiência privadas de liberdade**. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf. Acesso em: 24 ago. 2020.

FERREIRA, T. L. M.. Espaços para elas: o planejamento urbano-arquitetônico centrado em gênero e sua relação com a segurança da mulher. **URBS: Revista de estudios urbanos y ciencias sociales**, v. 9, n.1, pp. 93-114, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Violência doméstica durante a pandemia de covid-19**. Nota técnica, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FSBP). **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>. Acesso em: set. 2019.

FOUCAULT, M. **Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-1978**. New York: Palgrave Macmillan. 2007.

G1. Donas de casa, autônomas e usuários do transporte público são as maiores vítimas do coronavírus na cidade de SP, aponta pesquisa. **Globo**, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/10/donas-de-casa-autonomas-e-usuarios-do-transporte-publico-sao-as-maiores-vitimas-do-coronavirus-na-cidade-de-sp-aponta-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2020.

GAUVIN, L. *et al.* Gender gaps in urban mobility. **Humanit Soc Sci Communications**, v. 7, n. 11, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0500-x>. Acesso em: 21 ago. 2020.

GROSTEIN, M. D. MetrÓpole e expansÓo urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 1, pp. 13-19, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de gênero**: Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2. ed. Brasília: IBGE, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais 2018. Brasília: IBGE, 2019.

ITIKAWA, L. F. Mulheres na periferia do urbanismo: informalidade subordinada, autonomia desarticulada e resistência em Mumbai, São Paulo e Durban. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 18, pp. 57-76, 2016.

ITIKAWA, L. **Recalque espacial**: mapas de violência contra a mulher no município de São Paulo. ResearchGate preprint. May 2020. DOI: 10.13140/RG.2.2.13399.70563.

KITCHENER, C. Women academics seem to be submitting fewer papers during coronavirus. ‘Never seen anything like it,’ says one editor: men are submitting up to 50 percent more than they usually would, **The Lily**, Apr. 24, 2020. Disponível em: <https://www.the-lily.com/women-academics-seem-to-be-submitting-fewer-papers-during-coronavirus-never-seen-anything-like-it-says-one-editor/>. Acesso em: 23 ago. 2020.

LIBÓRIO, D. C. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Editora Manole, 2003.

MELLO, D. C. **Quem são as mulheres encarceradas**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Psicologia. Porto Alegre, 2008.

SANTOS, D. D. S. *et al.* Disproportionate impact of covid-19 among pregnant and postpartum black women in Brazil through structural racism lens. **Clinical Infectious Diseases**, 2020.

SANTOS, G. A. dos. Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 62, pp. 184-207, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4056/405642641011>. Acesso em: 9 ago. 2020.

SANTOS, T.; DE VITTO, R. C. P. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres** – Junho de 2014. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça, 2014.

SILVA JR, N. G. S. **Mulheres encarceradas**: visitas íntimas, gênero e dignidade sexual. Universidade Federal da Paraíba. *In*: Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão, 3, 2017, Recife. **Anais...** (Grupo de Trabalho: GT09 – Gênero, sexualidade e prisão), 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/321867811>. Acesso em: 21 ago. 2020.

SMDU. Mulheres e seus deslocamentos na cidade: uma análise da pesquisa Origem e Destino do Metrô. **Informes Urbanos**, São Paulo, n. 44, mar. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/44_IU_mobilidade_mulheres.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.

TAKEMOTO, M. L. *et al.* The tragedy of COVID-19 in Brazil: 124 maternal deaths and counting. **International Journal of Gynecology & Obstetrics**, 2020.

TAVARES, Rossana Brandão. ST 10 Práticas sociais de resistência na perspectiva de gênero contra indiferença à diferença: por um planejamento de possibilidades. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

THANDARA, S. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Infopen Mulheres – 2ª Edição. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça. 2017.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Soc. Estado**, Brasília, v. 28, n. 1, pp. 29-52, abr. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 mar. 2021.

UNESCO. **Unesco Science Report: towards 2030 – Executive Summary**. 2015. Disponível em: <https://en.unesco.org/unescoscience-report>. Acesso em: 1 jul. 2020.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, pp.37-58, 2011.

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).

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





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