



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Há 36 anos em defesa da supremacia do interesse social



**O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL,
OS TRIBUNAIS DE CONTAS
E A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA**

Organizadores
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RAIMUNDO OLIVEIRA FILHO



O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL, OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

ORGANIZADORES

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Pós-doutor em Direito

Doutor em Direito

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional

Especialista em Direito Administrativo

Professor Universitário

Conselheiro Presidente da Escola Superior de Contas do TCE-RO

RAIMUNDO OLIVEIRA FILHO

Doutor em Direito

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional

Especialista em Metodologia do Ensino Superior

Coordenador do Curso de Direito do UNISL

Professor Universitário

Diretor Geral da Escola Superior de Contas do TCE-RO

AUTORES

Luís Felipe Vellozo Nogueira de Sá

Robert Luther Salviato Detoni

Vitor Gonçalves Pinho

Flávio de Souza Vieira

Mateus Silva Alves

José Arimatéia Araújo de Queiroz

Francisley Carvalho Leite

Heloise Siqueira Garcia

Kassy Gerei dos Santos

Fernando Ferreira Calazans

Diana Dalmolim Cadore

Tiago Cadore

Laís Santana da Rocha Salvetti Teixeira

Alexandre Cardoso Dal Ross

Gabriela Cilda Chaul Cruz

João Bastista Pereira de Souza

Rogério Antonio Carnelossi

Élder Nunes de Santana

Lucy Falquevcz Pereira

PORTO VELHO

TCE-RO

2019



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

R771e	Rondônia. Tribunal de Contas. O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública / Wilber Carlos dos Santos Coimbra (Org.), Raimundo Oliveira Filho (Org.). – Porto Velho: TCE-RO, 2019. 240p. ISBN 978-85-64505-15-5 E-Book 1. Tribunal de Contas 2. Governança Pública I. Título II. Coimbra, Wilber Carlos dos Santos III. Oliveira Filho, Raimundo. CDDir: 341.385
-------	--

Ficha Catalográfica elaborada pela Diretoria Setorial de Biblioteca / ESCon / TCE-RO

Diagramação e Arte-final: ASCOM/TCE-RO

APRESENTAÇÃO

Encerrado o VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo Aplicado aos Tribunais de Contas, iniciativa da Escola Superior de Contas (ESCon) do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), cujo tema se ateve na abordagem sobre o Estado do Bem-Estar Social, os Tribunais de Contas e a Boa Governança Pública, temos, como um de seus resultados de cunho pedagógico, este livro eletrônico (e-book), vinculado ao 2º Concurso de Artigos Científicos Inéditos/2019.

Esta publicação – que aqui honrosamente apresentamos – nada mais é do que um testemunho fiel de que esta Corte de Contas entende, e bem, o desafio posto pelo tempo presente quanto à atuação dos Tribunais de Contas, qual seja, a de estimular a participação popular no exercício do controle dos gastos públicos, tendo em vista a necessidade do fortalecimento, de modo cada vez mais robusto, do controle social, que considero a forma mais efetiva de fiscalização dos gastos públicos, devido à sua onipresença.

Por isso, o Tribunal de Contas e a Escola Superior de Contas realizaram o VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo Aplicado aos Tribunais de Contas e, agora, ofertam esta obra eletrônica, para fomentar o debate e despertar no cidadão e, conseqüentemente, na comunidade científico-acadêmica a formação de uma consciência crítica para essa importante função, que é a de auxiliar a zelar pelos parques recursos públicos e estruturarmos as balizas necessárias para atrair a desejável Boa Governança Pública, visando à efetividade dos ideários do Estado de Bem-Estar Social.

Nesse particular, faço menção especial à participação e atuação da comunidade acadêmica, tendo em vista os ensinamentos de Pitágoras ao declarar: “Educai as crianças e não será preciso punir os homens”. A assertividade dessa afirmação, se tomada em sentido amplo, é ainda mais válida e central no que se refere aos acadêmicos, considerando que são eles os futuros mentores deste País – e, de igual forma, na Administração Pública, na qual serão os próximos responsáveis pela gestão e condução da máquina estatal, sendo que, para esta essencial e necessária missão, faz-se importantíssimo sua sede de saber e aprender cada vez mais sobre complexo recorte epistemológico.

É com o propósito de fornecer subsídio ao aprendizado e à aquisição de conhecimento que disponibilizamos o presente e-book, que reúne os 13 melhores artigos selecionados no concurso, por especializada Banca Examinadora, oferecendo à leitura uma gama de estudos e pesquisas sobre temática relativa ao mundo da produção científica e de candente importância, pelo impacto direto nas dimensões acadêmica, jurídica e institucional, atestando, portanto, a atitude deste Tribunal em não se furtar a agir frente a temas que afetam diretamente a todos, porquanto a coisa pública a todos pertence.

Além dessa valiosa contribuição, pode-se conferir outra nuança extremamente relevante, mas que, no mais das vezes, passa despercebida: o lucro social obtido nessas ações. Digo isso, porque, diferentemente da iniciativa privada, que visa exclusivamente o lucro econômico-financeiro, a Administração Pública – e o Tribunal de Contas, por óbvio – deve buscar dar retorno de sua atuação



à sociedade por meio de serviços de excelente qualidade, que realmente atendam ao interesse público, incluindo nesse rol ações de estímulo à difusão do conhecimento, como é o caso tanto do Fórum que recém-realizamos quanto desta obra que ofertamos a todos que dela necessitem ou fizerem uso.

Ainda como resultado advindo dessas valorosas ações, nesta obra são compilados artigos que apresentam o importante registro do posicionamento teórico de autores que, entendendo a demanda almejada pelo Tribunal de Contas e pela Escola Superior de Contas, produziram artigos de notável arcabouço teórico-documental, permitindo, desse modo, o aprofundamento das discussões e a criação de massa crítica para o aperfeiçoamento da atuação dos Tribunais de Contas, no âmbito de sua missão institucional, e o seu impacto na atuação da Administração Pública.

Tenho ainda que, por óbvio, os artigos aqui inseridos não esgotam as temáticas abordadas, dada a dinamicidade de sua natureza – e, mesmo por que, este não é o objetivo. Porém, servem para divulgar a produção acadêmica especializada, tanto ao público interno do Tribunal (servidores, estagiários, jurisdicionados), quanto disponibilizá-la como fonte de consulta a outros tribunais, bibliotecas, órgãos e instituições públicas, por meio dessa via democrática e sustentável, que é a tecnologia.

Externar ainda meu desejo de que esta obra sirva de subsídio para despertar inquietações àqueles que buscam se aprofundar no conhecimento relativamente a conceitos da Administração Pública, especialmente a Boa Governança Pública, como princípio jurídico-constitucional que funciona como solo fértil para as boas práticas no âmbito do setor público brasileiro, reclamado pelo Estado Democrático de Direito e do Bem-Estar Social.

Ainda nesse sentido, temos que a atuação dos Tribunais de Contas, em usufruto de suas competências constitucionais, estimula a Boa Governança Pública na Administração Pública e, com isso, dinamiza também os princípios estruturantes do Estado Constitucional, quais sejam, o republicano e o democrático. Todos esses aspectos, ressalto, guardam pertinência com a vocação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em sua condição de órgão fomentador da melhoria e do aprimoramento tanto internamente, quanto dos órgãos jurisdicionados, em prol de um serviço público com qualidade ainda mais elevada e que possa atender a contento as complexas demandas da sociedade, com vistas a imprimir sustentabilidade para a atual e futuras gerações.

Excelente leitura a todos!

Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Presidente da Escola Superior de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia



SUMÁRIO

1 RUY BARBOSA LEVADO A VALOR FUTURO: por um Controle Externo disruptivo na construção do Estado	9
Luís Felipe Vellozo Nogueira de Sá	
Robert Luther Salviato Detoni	
2 O CONTROLE EXTERNO E A GOVERNANÇA DA REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICO NO BRASIL: o uso do paraquate e a ameaça à saúde humana e ao meio ambiente em Mato Grosso	34
Vitor Gonçalves Pinho	
Flávio de Souza Vieira	
Mateus Silva Alves	
3 TRIBUNAIS DE CONTAS NA REDE DE GOVERNANÇA PARA A PROMOÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	54
José Arimatéia Araújo de Queiroz	
4 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: uma perspectiva local dos pregões eletrônicos como fator de impacto na governança pública e na arrecadação municipal	80
.....	
Francisley Carvalho Leite	
5 A PROMESSA DE RETOMADA ECONÔMICA COMO ESCUSA À SUPRESSÃO DE DIREITOS SOCIAIS E OS MECANISMOS DE ATUAÇÃO DOS TCE'S PARA VIABILIZAÇÃO DA BOA GOVERNANÇA.....	102
Heloise Siqueira Garcia	
Kassy Gerei dos Santos	
6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE GOVERNANÇA E CONTROLE DA SOCIEDADE E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: os conselhos dos regimes de previdência estaduais.....	123
Fernando Ferreira Calazans	
7 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA PROTEÇÃO AO USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO ATRAVÉS DE SISTEMA ONLINE DE CONSULTA DE VÍNCULO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE BOA GOVERNANÇA PÚBLICA	147
Diana Dalmolim Cadore	
Tiago Cadore	



8 A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS E A BOA GOVERNANÇA NO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO 158

Laís Santana da Rocha Salvetti Teixeira

9 TRIBUNAL DE CONTAS: essencial à democracia e à boa administração pública..... 169

Alexandre Cardoso Dal Ross

10 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL, GOVERNANÇA E CONTROLE EXTERNO: legitimidade social e eficiência operacional na gestão pública 179

Gabriela Cilda Chaul Cruz

João Bastista Pereira de Souza

11 GESTÃO DE RISCOS NA PERSPECTIVA DA TERCEIRA LINHA DE DEFESA: auditoria interna no município de Pimenta Bueno - RO 193

Rogério Antonio Carnelossi

12 ÉTICA AMBIENTAL: a responsabilidade socioambiental do Estado 214

Élder Nunes de Santana

13 LIBERALISMO E SUAS CONTRADIÇÕES: a implantação do estado de bem estar social 233

Lucy Falquevcz Pereira



RUY BARBOSA LEVADO A VALOR FUTURO: por um Controle Externo disruptivo na construção do Estado 4.0¹

Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá²

Robert Luther Salviato Detoni³

RESUMO

Trata da necessidade de um novo paradigma de atuação do Controle Externo em um ambiente disruptivo gerado pela quarta onda (Quarta Revolução Industrial ou Indústria 4.0). Resgata valores futurísticos que permearam o nascimento da Corte de Contas do Brasil na visão de Ruy Barbosa, caracterizando que desde seu nascedouro os Tribunais de Contas têm no seu ideal o “DNA” da inovação. Aponta a evolução e o esgotamento fiscal do Estado do Bem-estar Social, caminhando para a construção de um novo modelo de atuação estatal numa realidade de inovações disruptivas (Estado 4.0), contribuindo na transformação de sociedades sustentáveis e resilientes (Agenda 2030 da ONU). Foca o fortalecimento da governança pública como ferramenta que contribui para a transformação digital. Impõe ao Controle Externo o uso de um *framework* normativo disruptivo (economicidade, eficiência, consequencialismo), utilizando conceitos modernos da análise econômica do direito (custos de transação, problema de agência, assimetria informacional, incentivos, externalidades, custo de oportunidade, *trade-off*, etc).

Palavras-chave: Estado. Disrupção. Controle Externo. AED.

1 INTRODUÇÃO

Se as ideias do patrono das Cortes de Contas, Ruy Barbosa, fossem atualizadas, o Controle Externo brasileiro estaria em qual estágio? Nascido em um contexto com similitude com os dias atuais (finanças públicas em dificuldades, mudanças no Estado, anseio populacional por transparência, necessidade de se inovar na estrutura administrativa pública), o Tribunal de Contas era a esperança de contas públicas equilibradas e de um futuro organizado.

Certamente, o Ruy Barbosa de hoje teria uma ideia cristalina e ampla do futuro das Cortes de Contas e da necessidade de se refletir essa visão de futuro nas prioridades de curto prazo, deixando claro o que deveria nortear a agenda de aperfeiçoamento do Controle Externo.

Apesar de diversas ações para tentar sanear a crise fiscal do Estado brasileiro, estudos mostram que o Brasil ainda se encontra em uma condição calamitosa das suas finanças públicas, o que compromete a sobrevivência do Estado do Bem-estar Social na sua forma original.

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referente ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas www.tce.ro.gov.br.

² Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). Economista e advogado, com mestrado em Economia. E-mail: filipe.vellozo@tce.es.gov.br.

³ Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). Economista com mestrado em Economia. E-mail: robert.detoni@tce.es.gov.br.



A crise fiscal no Brasil exigiu das organizações públicas um novo arranjo econômico e político para tornar o Estado mais eficiente e ético. Diante disso, iniciou-se a discussão sobre o tema governança nas organizações públicas. Contudo, levantamento dos Tribunais de Contas em 2014 comprovou um estágio ainda embrionário da maioria das instituições públicas pesquisadas. Em 2018, o Tribunal de Contas da União pesquisou instituições públicas federais e constatou melhorias na governança pública.

Em que pese o arsenal de novas tecnologias disponíveis para o Estado avançar no alcance do bem-estar social, percebe-se, atualmente, as mesmas dificuldades de décadas passadas. Ademais, a legislação atual surgiu no século passado e retrasado voltada para uma sociedade industrial que já não existe mais. Ela não permite mais enfrentar a complexidade dos problemas na sociedade atual, e, conseqüentemente, desenvolvem-se políticas que não resolvem os problemas.

Historicamente, as Cortes de Contas deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade. Entretanto, no Brasil, novas formas de organização do setor público, desconhecidas ou incipientes quando da promulgação da Carta de 1988, exigem o desenvolvimento de metodologias e procedimentos específicos de controle, com utilização mais intensa de ferramentas de tecnologia da informação.

Impõe-se à administração pública a necessidade de ser mais criativa e inovadora nas suas respostas, em termos de políticas públicas. A Organização das Nações Unidas (ONU) tem discutido o uso da inteligência artificial no combate à pobreza e aos grandes desafios da humanidade. É necessária a construção de um novo paradigma do Estado do Bem-estar Social, considerando o uso de tecnologias da informação e inovações disruptivas, que devem ser vistas como um ativo estratégico para o Controle Externo.

Este artigo foca uma nova atuação do Controle Externo frente a novas e futuras realidades, num contexto de inovação disruptiva. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica. Inicialmente, resgataram-se os valores originais que conceberam as Cortes de Contas. Em seguida, apresentam-se o Estado do Bem-estar Social e a governança no contexto de inovação disruptiva. Na sequência, esboçou-se a nova atuação do Controle Externo, apontando a necessidade de um novo arcabouço legal (*framework* normativo) para a atuação do Controle Externo, tornando-o disruptivo, com o apoio da Análise Econômica do Direito (AED).

2 O VALOR FUTURO DE RUY BARBOSA

Ruy Barbosa, patrono das Cortes de Contas, geralmente é mencionado no circuito do Controle Externo com um saudosismo que nem o próprio Ruy Barbosa abonaria. É como dirigir um carro só percebendo o que tem no retrovisor. Acontece que o futuro não é mais como era antigamente.

Ruy Barbosa⁴ foi um dos homens públicos brasileiros mais brilhantes. Ao levar seus ideais

⁴ Ruy Barbosa nasceu em Salvador, Bahia, em 5 de novembro de 1849. Desde cedo foi submetido a uma erudita educação pelo pai (NETO; AMORIM, 2014?).

a valor futuro⁵, certamente ter-se-ia hoje um homem público de vanguarda. Ruy Barbosa assim resume suas convicções liberal-democráticas:

Aqui não se chora. Aqui se reage. Aqui não se alçam bandeiras de lágrimas. Desfralda-se a bandeira da luta e da liberdade. A que me está nas mãos é a mesma de 1874, a mesma de 1888, a mesma de 1889, a mesma de 1893, a mesma de 1910, a mesma de 1916, a mesma de 1919; uma só, bandeira de cem batalhas, muitas vezes atraçoada, mas ainda não vencida: a bandeira do voto livre; a bandeira da extinção do cativo; a bandeira da União na Federação; a bandeira da Constituição Republicana; a bandeira de ódio às oligarquias e ditaduras; a bandeira da honra do Brasil no estrangeiro; a bandeira da revisão constitucional; a bandeira da verdade na República, da liberdade na democracia, da moralidade na administração. **Numa palavra: a bandeira do futuro** (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1970, p. 281, grifo nosso).

As finanças no Brasil constituíram-se num problema histórico, especialmente por conta dos frequentes desequilíbrios fiscais. Durante o século XIX, ocorrem várias tentativas de criação de um órgão de controle das contas públicas. Nesse contexto, foi criada a Corte de Contas:

A história do Tribunal de Contas da União começa há mais de um século, fruto do **empenho de seu patrono, Ruy Barbosa**, em criar um corpo de magistratura, de ação intermediária entre a administração e a legislatura, norteado pelos **princípios da autonomia, da fiscalização, do julgamento e da vigilância**.

Em meio às mudanças por que passavam os Estados nacionais durante o século XIX, com o crescimento dos ideais liberais e das primeiras repúblicas, com a ampliação da máquina administrativa e do **anseio populacional por maior transparência dos governos**, surge um novo tipo de instituição: as cortes de contas. **Na esteira do pensamento reformista vigente à época**, a recém-criada República do Brasil concebeu, em 1890, o Tribunal de Contas, por meio do Decreto 966-A, assinado por Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório de Deodoro da Fonseca. No ano seguinte, o Tribunal passa a figurar na primeira constituição republicana. No texto constitucional figura a expressão “é instituído o Tribunal de Contas”, em vez de “é mantido”, causando desagrado a Ruy Barbosa, seu legítimo criador. De toda sorte, a presença da Corte de Contas em dispositivo constitucional conferiu estabilidade ao órgão, que lhe seria valiosa nos governos que se seguiriam.

Embora criado no papel, o Tribunal não existia de fato por resistência do próprio presidente da república – à época, Floriano Peixoto –, receoso da diminuição de seus poderes, de titular da nova república, frente a um órgão fiscalizador. O Tribunal só viria a funcionar de fato no dia 17 de janeiro de 1893, com os esforços de Serzedello Corrêa, ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto ... (TCU, 20--, grifo nosso).

“Bandeira do futuro” é um bom mote para a atuação de Ruy Barbosa. Sua marca indelével está presente nos seguintes trechos da exposição de motivos do Decreto 966-A (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1970, p. 253, 257, 258 e 261):

... si não pudermos chegar a uma **vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.**

[...]

⁵ Em análise de investimentos, o Valor Futuro é o valor que uma quantia de dinheiro terá no futuro, se investido a uma determinada taxa de juros por um determinado período. Diz-se que o valor futuro é o dinheiro capitalizado no tempo. A analogia usada neste artigo serve para resgatar (“capitalizar”) as ideias de Ruy Barbosa que impulsionam, ainda hoje, uma visão de futuro.



Parece, porém, que essa evolução, a que se chegou, na fôrma italiana, levando a superintendência do Tribunal de Contas (*corte dei Conti*), além da fronteira dos atos concernentes às finanças publicas, força a natureza da instituição, sujeitando-a a criticas, de que não seria susceptível, si se lhe tivessem limitado as funções ao circulo dos atos propriamente financeiros do governo. Transpondo essa divisaria, o tribunal poderia converter-se em obstáculos à administração, dificultarão improficuamente a ação ministerial, e anulando a iniciativa do governo, em atos que não entendem com o desempenho do orçamento ... Melhor é encerrar a nova autoridade no limite natural das necessidades que a reclamam, isto é, reduzir a superintendência preventiva do Tribunal de Contas aos atos do governo, que possam ter relação com o ativo ou o passivo do Thesouro. Estabelecida esta ressalva, o modelo italiano é o mais perfeito...”**Vale infinitamente mais”, dizem os italianos, “prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados.**

[...]

Manca e impotente será, porém, a instituição planejada, si a não acompanhar **a reforma geral do nosso sistema de contabilidade publica**. Entre nós, a esse respeito, a pratica assim como a teoria estão atrasadíssimas. (grifo nosso)

Observa-se nessas passagens o equilíbrio das contas como fator de reconstituição da pátria e organização do futuro. Também o destaque que, apesar do enfoque italiano da época ser o melhor⁶, por perseguir uma atuação preventiva, a forma interventora do controle nos atos dos gestores podia ser um fator de obstáculo à administração (fenômeno com paralelismo na atualidade do Brasil, conhecido como “apagão das canetas”⁷). Por fim, a menção à necessidade de uma reforma geral no sistema de contabilidade pública à época (fato com paralelismo ao processo atual de convergência da contabilidade pública nacional aos padrões internacionais⁸).

Passado cerca de um século de sua morte, a orientação e o pensamento de Ruy Barbosa permanecem atuais, plenamente aplicáveis ao Brasil de hoje. Certamente, o Ruy Barbosa de hoje teria uma ideia clara e ampla do futuro das Cortes de Contas e da necessidade de se refletir essa visão de futuro nas prioridades de curto prazo. Parafraseando Prahalad e Hamel (1996), pergunta-se se as Cortes de Contas:

- a. Têm sido influentes na definição de novas regras de controle?
- b. Estão construindo novas capacitações e estabelecendo novos padrões de satisfação ao interesse público?
- c. Buscam mais desafiar o “status-quo” ou protegê-lo?
- d. Estão alerta quanto aos perigos das críticas atuais?

⁶ Existiam o modelo francês (onde a fiscalização se limitava a impedir que as despesas fossem ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento) e o modelo italiano (onde a ação ia muito mais longe: antecipando-se ao abuso, impedindo em sua origem os atos do poder executivo suscetíveis de gerar despesas ilegais). Após estudo, Ruy Barbosa optou pelo modelo francês com autonomia e independência, com funções de apoio à administração e ao Poder Legislativo ao mesmo tempo, mas constitucionalmente autônomo, sem, contudo, conflitar com os demais órgãos do Estado (NETO; AMORIM, 2014?).

⁷ Termo da atualidade utilizado por críticos para expressar o temor de gestores públicos de assinar qualquer documento que lhes possa comprometer mediante os órgãos de controle e a Justiça.

⁸ As normas internacionais de contabilidade para o setor público são chamadas de IPSAS, sigla de *International Public Sector Accounting Standards*. No Brasil, as normas são traduzidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, denominadas NBC TSP (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, entre 2016 e 2018).

- 
- e. Compreendem as possíveis ameaças ao modelo organizacional atual?
 - f. Possuem senso acurado de urgência sobre as necessidades de inventar novo modelo de controle externo?
 - g. Dedicam mais energia à manutenção do passado do que à criação do futuro?
 - h. Frequentemente levantam seus olhos e vislumbram o que há no horizonte?
 - i. São apenas mais uma engrenagem na máquina pública ou atuam de forma estratégica, imaginando as relações do futuro?

É necessário deixar claro o que está norteando a agenda de aperfeiçoamento do Controle Externo, senão, corre o risco de se transformar em um museu de grandes novidades. Importa reforçar que está no “DNA” das Cortes de Contas ser uma instituição inovadora cuja atuação venha ao encontro dos anseios de transparência e de modernidade na administração pública.

O registro histórico do surgimento das Cortes de Contas mostra o contexto de mudanças e reformas da época (século XIX), que apontava para a necessidade de se inovar na estrutura administrativa pública. Atualmente, os debates no Brasil apontam para uma nova visão de Estado e do direito administrativo, notadamente da atuação das Cortes de Contas, pontos que serão explorados nos tópicos a seguir.

3 ESTADO 4.0

A concepção de Estado que tem prevalecido no Brasil nos últimos 90 anos é de Estado do Bem-estar Social⁹, ainda que sob o manto do Estado Regulador¹⁰ a partir da década de 1990, mas subjacente à opção “pelo social” adotada no país depois da Constituição de 1988¹¹.

A origem do Estado de Bem-estar Social brasileiro está relacionada à década de 1930 (início da República Nova de Getúlio Vargas), tendo como marco fundamental a CLT - Consolidação das Leis do Trabalho (CHADID, 2013). De 1824 até 1930 as constituições do Império e da Primeira República eram liberais. Contudo, com a introdução do Estado Social no ocidente (após a Primeira Guerra Mundial – 1918), o Brasil consolidou o Estado Social mediante as cinco constituições socialistas desde 1934 (BRAGANÇA, 2018).

Com os governos populistas entre 1945 a 1964, e posteriormente após o Golpe de 1964,

⁹ Os pilares do Estado do Bem-estar Social são: o sistema de saúde, o sistema de previdência, o assistencialismo, as leis trabalhistas, a justiça do trabalho, a estatização de setores da economia e da educação (BRAGANÇA, 2018).

¹⁰ O Estado Regulador se refere ao Estado que reduz a prestação direta de atividades de interesse coletivo e, em contrapartida, faz uso dos instrumentos de regulação econômica, em especial por meio de agências reguladoras independentes, para dirimir as diferenças entre os agentes do mercado e para promover a concorrência nos setores onde ela se mostrar adequada e desejável. Em suma, é o Estado que atua menos diretamente, mas planeja, regulamenta e fiscaliza os agentes privados, para atingir os objetivos coletivos (SOARES, 2013).

¹¹ A Constituição Federal de 1988 é classificada doutrinariamente quanto à finalidade como Constituição-dirigente, pois define, por meio de normas constitucionais programáticas, programas que almejam melhoria das condições sociais e econômicas da população (SILVA *apud* BERCOVICI, 1999).



o *Welfare State* brasileiro caracterizou-se pela centralização política e financeira no nível federal, o que resultou na ineficiência e ineficácia dos programas sociais, que eram de alto custo e de pouco alcance aos beneficiários (CHADID, 2013).

Com a Nova República (1985), pós-regime militar, vieram à tona os graves problemas sociais, de exclusão social, de pobreza e de desigualdade de renda, bem como atrasos nos serviços essenciais à vida como saúde e educação. À medida em que foram reconhecidos direitos sociais, o Estado foi ampliando a sua atuação em resposta às necessidades da população (CHADID, 2013).

O resultado do Estado do Bem-estar Social no Brasil é sumarizado por Grin (2013):

- a. Período 1930-1964: atrasos significativos na expansão da cidadania em bases mais universais; o tema dos direitos sociais ficou truncado diante de uma visão excludente de amplas parcelas da população não inseridas em termos produtivos no mercado de trabalho: o Estado não se responsabilizou pela oferta de serviços para a população marginalizada que não estivesse representada pelo modelo de cooptação política e social entre sindicatos, governo e empresas.
- b. Período do regime militar: a expansão e a consolidação do Estado do Bem-estar Social não se valeram de nenhuma mediação política para construir consensos coletivos sobre o modelo de solidariedade social a ser implantado: a burocracia tornou-se um ator privilegiado na definição de políticas e interlocutores sociais, especialmente no setor privado; em vez de reforçar políticas sociais mais universalizantes, o modelo econômico concentrador de renda e a desigualdade social foram marcas centrais, apesar da expansão das políticas sociais.
- c. Período da Nova República (após 1985): o regime do bem-estar social passou a se pautar por valores mais compreensivos em defesa dos direitos e da cidadania, com um sistema mais generoso de políticas sociais; a opção “pelo social” adotada no Brasil depois da Constituição de 1988 esteve longe de criar um sistema ancorado em arranjos clássicos entre capital, trabalho e poder público: coube ao Estado o papel de protagonista, visando implantar políticas sociais que combinassem compensação, focalização e universalização de direitos para mitigar problemas estruturais de desigualdade social e incapacidade de inserção produtiva.

Atualmente, o Estado do Bem-estar Social está em crise. O primeiro país a abandonar esse modelo foi a Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher (década de 1980), porque não se dispunha mais de recursos para sustentar o Estado do Bem-estar Social (GASPARETTO JUNIOR, entre 2014 e 2018). No Brasil, recente estudo da Secretaria do Tesouro Nacional aponta um quadro preocupante (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018):

- Houve uma severa deterioração de resultados primários dos governos regionais, em especial nos últimos cinco anos;
- Os resultados orçamentários dos estados demonstram que, desde 2013, o conjunto das



despesas tem se apresentado estruturalmente superior ao das receitas, evidenciando a deterioração fiscal desses entes;

- O quadro de grave desajuste fiscal é intensificado pelo crescimento das despesas correntes, notadamente, as insuficiências dos regimes previdenciários, que dobraram em cinco anos;
- A despesa com pessoal em 2017 (R\$ 403 bilhões) representa mais da metade do dispêndio primário (R\$ 766 bilhões). Os gastos dos estados com pessoal aumentaram 32% acima da inflação entre 2011 e 2017;
- 14 dos 27 estados superaram, em 2017, o limite de 60% das despesas com pessoal, fixado pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); e
- Há risco de que haja disseminação da falência de governos estaduais.

A questão fiscal no Brasil parecia superada com a reestruturação firmada no final dos anos 1990¹², quando o governo federal assumiu a dívida de alguns estados e capitais (SCHWARTSMAN, 2018). Outras iniciativas ocorreram posteriormente¹³, mas o estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (2018) mostra que o Brasil ainda se encontra em uma condição calamitosa das suas finanças públicas, o que compromete a sobrevivência do Estado do Bem-estar Social na sua forma original.

Rememorando as palavras de Ruy Barbosa na exposição de motivos do Decreto 966-A: “... si não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro” (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1970, p. 253). Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2018, p. 92): “O equilíbrio fiscal das contas públicas de uma Federação não se constrói olhando tão-somente para os números da União. Ao contrário. O equilíbrio fiscal é um valor de toda a sociedade brasileira e deve ser construído em todos os níveis, o municipal, o estadual e o federal”. Nesse contexto, ganha importância o papel das Cortes de Contas subnacionais como guardiãs da responsabilidade e sustentabilidade fiscal de seus entes.

O século XXI tem mostrado a inoperância do Estado do Bem-estar Social na sua ideia original. O conceito deve evoluir para que seja visto como um conjunto de políticas públicas que efetive os direitos sociais. As políticas públicas podem ser vistas como um “feixe” de normas jurídicas, com o direito permeando as suas fases (a criação, a execução, o monitoramento e a avaliação), e podem, também, serem executadas mediante as Organizações Sociais, as concessões, as Parcerias Público-Privadas, os consórcios, etc.

Em que pese o arsenal de novas tecnologias disponíveis para o Estado avançar no alcançe do bem-estar social, percebe-se, atualmente, as mesmas dificuldades de décadas passadas: a

¹² No âmbito da Lei 9.496/1997, em contrapartida ao refinanciamento dado pelo Governo Federal aos Estados nos anos 1990, os beneficiários tiveram que celebrar o contrato do PAF (Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal) com a finalidade de definir metas fiscais e limitar a contratação de operação de crédito para os Estados que se beneficiaram do refinanciamento de suas dívidas (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2018).

¹³ Lei Complementar 148/2014, Medidas Provisórias 2.185-35/2001 e 2.192-70/2001, e Lei Complementar 156/2016 (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2018).

precariedade do atendimento à saúde, a deterioração da segurança pública, a baixa qualidade da educação, o déficit na infraestrutura (estradas, rodovias, ferrovias, saneamento, portos, telecomunicações), etc. O processo de solução desses problemas demandará tempo.

É necessária uma inovação disruptiva¹⁴ no Estado brasileiro, no modo de compreender seu funcionamento e seus fins, o que implicará rever tanto sua concepção jurídica (Direito) quanto gerencial. As inovações disruptivas provocam uma ruptura com os padrões, modelos ou tecnologias já estabelecidos. Elas interrompem o curso normal das coisas e não se confundem com o aperfeiçoamento de tecnologias existentes (por exemplo, transformar carimbo físico em carimbo digital).

Um novo Estado deve emergir dessa disrupção: o “Estado 4.0”. Conforme pontua Toffoli (2018 *apud* Fernandes e Carvalho, 2018, p. 18):

Vivenciamos o surgimento, a disseminação e a consolidação da chamada Quarta Revolução Industrial, ou Indústria 4.0 [neste artigo, contextualizado para “Estado 4.0”], a partir da aplicação combinada de diversas tecnologias ditas disruptivas, tais como as da inteligência artificial¹⁵, da computação em nuvem¹⁶, dos Big Data¹⁷, da internet das coisas (IoT), da blockchain¹⁸, da internet 5G e dos *smart contracts*.

No “Estado 4.0” a tecnologia não elimina a dimensão social. Ao contrário, torna-a mais próxima, conforme reforçam Fernandes e Carvalho (2018, p. 43):

O uso da inteligência artificial como ativo estratégico, a exemplo do que outros países têm feito, apresenta-se como importante viabilizador para o desenvolvimento do Brasil em diversas áreas: saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, pesquisa e inovação, meio-ambiente, economia, serviços públicos, entre outras.

Um desafio que surge para o gestor público inovador é que o princípio da legalidade ampara todas as decisões na administração pública brasileira: só é permitido fazer o que está escrito nas

¹⁴ **Inovação disruptiva:** termo que surgiu em 1995 no artigo *Disruptive Technologies: Catching the Wave* do professor Clayton Christensen, da Harvard Business School. Em 2015, o professor Christensen, juntamente com Rory McDonald e Michael Raynor, publicou um novo artigo, *What is disruptive innovation?*, revisando e atualizando a teoria original (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015). Existem dois tipos de inovação: a sustentadora e a disruptiva. A inovação sustentadora é quando empresas apostam em melhorias de produtos ou serviços para reafirmar sua liderança. Já a inovação disruptiva é quando uma organização apresenta um produto mais simples, acessível e mais barato aos consumidores, atendendo um público que, até então, não tinha acesso ao mercado. Também pode ser considerado o fenômeno, ou o momento, em que uma inovação transforma um mercado ou setor existente mediante a introdução de uma solução simples, conveniente e com acessibilidade a públicos que antes não tinham acesso ao produto ou serviço, redefinindo assim, os padrões e a indústria (COLPANI, entre 2016 e 2018).

¹⁵ **Inteligência artificial:** conjunto de técnicas, dispositivos e algoritmos computacionais, além de métodos estatísticos e de métodos matemáticos capazes de reproduzir, simular, representar ou registrar algumas das capacidades cognitivas humanas. Por exemplo: *machine learning*, *deep learning*, sistemas especialistas, heurísticas, redes neurais, métodos preditivos (TOFFOLI, 2018 *apud* FERNANDES e CARVALHO, 2018).

¹⁶ **Tecnologias de computação em nuvem (*cloud computing*) disponibilizam recursos** computacionais, sistemas de informação, dados e conteúdos digitais de forma flexível e adaptável às demandas específicas de cada usuário, onde quer que ele esteja, conferindo mobilidade, flexibilidade e versatilidade a um custo proporcionalmente reduzido (TOFFOLI, 2018 *apud* FERNANDES e CARVALHO, 2018).

¹⁷ **Big Data:** sistemas desenvolvidos com o intuito de coletar, armazenar e lidar com gigantescos volumes de informação, com diversos formatos, origens e conteúdos (TOFFOLI, 2018 *apud* FERNANDES e CARVALHO, 2018).

¹⁸ **Blockchain**, ou cadeia de blocos: amplas redes de participantes na modalidade *peer-to-peer*, nas quais, em princípio, todos os participantes, ou nós da rede, comunicam-se entre si dispensando a presença de alguma entidade central controladora, reguladora ou implementadora dos serviços. A partir dessa concepção, são criados “livros de registros” eletrônicos, ou blocos, distribuídos por toda a rede, voltados a transações diversas, sejam elas transações financeiras, monetárias, comerciais ou de outras naturezas. Tem alto grau de proteção contra fraudes e violações (TOFFOLI, 2018 *apud* FERNANDES e CARVALHO, 2018).



normas legais. No entanto, a maior parte dessas normas surgiram no século passado e retrasado voltadas para uma sociedade industrial que já não existe mais. Elas não permitem mais enfrentar a complexidade dos problemas na sociedade atual, e, conseqüentemente, desenvolvem-se políticas e ações que não resolvem os problemas (NÓBREGA, 2018)¹⁹.

O Direito brasileiro necessita ser inovado. Nóbrega (2017) destaca as limitações das leis diante dos novos aplicativos, como Whatsapp, Facebook, Netflix, Spotify, Uber e Airbnb, e os problemas legais relacionadas a eles. Especificamente no Direito Público, é necessário uma revolução do Direito Administrativo brasileiro. “No direito administrativo de hoje, quem não estiver confuso, está mal informado” (NÓBREGA, 2018). As críticas atestam o uso excessivo de princípios abstratos (“hiperinflação de princípios”), distantes das dificuldades reais do gestor (SUNDFELD, 2014). Critica-se, também, o uso de argumentos do tipo “cartas supertrunfos”, tais como: o princípio da supremacia do interesse público, da dignidade da pessoa humana e da indisponibilidade do interesse público (informação verbal)²⁰.

Algumas inovações normativas recentes irrompem o estado atual do Direito:

- a. A Lei 13.655, de 25 de abril de 2018 (nova LINDB), introduziu artigos à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, obrigando considerações da segurança jurídica, da eficiência, do consequencialismo, do pragmatismo, do regime de transição, da negociação, do erro administrativo, entre outros, na análise da administração pública.
- b. A Lei 13.460, de 26 de junho de 2017 (“Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público” ou “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”) estabelece as normas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da Administração Pública.
- c. A Lei 13.726, de 8 de outubro de 2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes de todos os entes e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.
- d. O Projeto de Lei do Senado (PLS) 488 de 2017 (Complementar), que acrescenta dispositivos à Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas.

Os problemas do setor público são complexos, transversais, incertos e estruturantes (chamados de *wicked problems*²¹), com repostas difíceis, em um mundo com constantes transformações

¹⁹ A inovação já faz parte da CF/88. É um dever do Estado. A EC 85/2015 definiu que o Estado deve estimular a formação e o fortalecimento da inovação nos entes públicos e privados.

²⁰ Fala do mestre e doutor em direito Luciano Benetti Timm no XI Congresso Anual da ABDE (Associação Brasileira de Direito e Economia), realizado em Florianópolis/SC nos dias 13 e 14 de setembro de 2018. Super Trunfo era um jogo de cartas da década de 1980 que consistia em tomar todas as cartas em jogo dos outros participantes por meio do confronto das características de cada carta (p. ex: velocidade, altura, longevidade, ..). A carta “Super Trunfo” era aquela que ao entrar na disputa poderia ser invocada para tomar as outras cartas da mão dos oponentes sem apontar qualquer característica.

²¹ Por exemplo: o aquecimento global, desastres ambientais, terrorismo, pobreza extrema, desigualdade de renda



sociais, econômicas e tecnológicas. Por essa razão, o enfrentamento desses desafios demanda soluções com ação rápida, trabalho integrado entre órgãos, interação e parceria com o cidadão, ou seja, alternativas às práticas burocráticas tradicionais, segmentadas e compartimentalizadas, ou às replicações acríticas de iniciativas oriundas da iniciativa privada, muitas vezes, inócuas na realidade da administração pública no Brasil (CAVALCANTE, 2018).

A incorporação da cultura de inovação²² na gestão pública brasileira está em fase inicial, fomentada pela inclusão da inovação na agenda das organizações públicas. Esse movimento vem crescendo em todas as esferas de governo, com a proliferação de laboratórios de inovação, transformação digital e gamificação, entre outros, direcionadas ao aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas. Inovar se tornou um imperativo no setor público (CAVALCANTE, 2018).

Segundo Cavalcante (2018, n. p.), três aspectos internos às organizações públicas tendem a impulsionar mudanças e fomentar a cultura de inovação:

O primeiro envolve a capacidade burocrática ou do quadro funcional que demonstra crescente **interesse e engajamento em processos de capacitação**, na construção de rede intragovernamentais e com empreendedores sociais e de *startups* e, assim, **incorporam e reproduzem na administração pública os debates e métodos de inovação**. Esses últimos ajudam a **focar a atenção no usuário dos serviços** tanto para melhor diagnosticar seus problemas quanto para desenvolver soluções adequadas, que atendam a diversidade dos públicos-alvo do Estado e consigam se ajustar ao dinamismo das questões públicas.

Ademais, esse esforço de movimento de cima para baixo, embora necessário, não é suficiente para transformar a cultura organizacional. É fundamental que ele se estabeleça em parceria com uma **alteração no modelo mental (*mindset*) dos dirigentes públicos**, sobretudo, porque as estruturas verticais e hierárquicas de tomada de decisões perderam espaço para **processos colaborativos e aprendizagem coletiva**. Nesse sentido, o perfil do líder com mentalidade aberta a processos inovadores envolve ainda um papel orientador (*stewardship*) na construção da mudança que incorpora opiniões diferentes; reconheça e abraça a complexidade, incerteza e ambiguidade do mundo em que vivemos; valoriza as habilidades interdisciplinares das equipes e que se preocupa constantemente em mostrar resultados e impactos, mesmo que graduais.

O terceiro fator endógeno consiste na **criação de unidades específicas na estrutura das organizações**. Nos últimos anos, tanto no Brasil quanto internacionalmente, observa-se um intenso processo de propagação desses núcleos que recebem nomenclaturas variadas, tais como **laboratórios de inovação, escritórios de projetos, incubadoras, fábrica de ideias, entre outras**. Essas unidades atuam de diferentes formas dependendo das

crescente, os intensos processos migratórios, as drogas, o envelhecimento populacional. Especificamente no Brasil: segurança pública, mobilidade urbana, infraestrutura logística, segurança energética, emprego e renda, desenvolvimento regional, etc (CAVALCANTE et al., 2017).

²² Conforme observa Cavalcante et al. (2017, p. 16 e 249):

Apesar de a inovação ter ganhado mais destaque nos debates recentes sobre as transformações na economia e na administração pública, as abordagens sobre o tema não são novas. O trabalho seminal de Schumpeter, *Theory of Economic Development*, de 1934, já procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico. De acordo com o autor, a inovação seria o ato de fazer algo diferente no plano econômico, o que tenderia a refletir em novos resultados, tais como: um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, um novo método de produção, um novo mercado e, por fim, uma nova fonte de fornecimento. O processo dinâmico de substituição tecnológica se denominaria “destruição criadora” (Schumpeter, 1934).

[...]

No caso do setor público, o conceito de *destruição criadora* pode ser relativizado para novas práticas e ênfases nas políticas públicas, tanto para prover serviços públicos inovadores como também no sentido de estruturar e catalisar a capacidade da iniciativa privada e da sociedade em prover inovações nas suas diferentes formas. (grifo nosso)



características e propósitos das organizações e, naturalmente, são **consequência dos dois fatores anteriores – equipes e líderes preparados e engajados para inovar**. No entanto, seus resultados, em termos de melhorias de processos e serviços, pressupõem que eles sirvam como um espaço de contínuo aprendizagem, criatividade e, principalmente, experimentalismo. A ideia do termo laboratório se fundamenta na premissa de que **a construção de inovações não pode abrir mão da prática de tentativa e erro**, a partir de prototipagem e/ou projetos pilotos que possibilitem as organizações aprenderem com os erros, de preferência, errando rápido, cedo e barato. (grifo nosso)

Assim, o engajamento do corpo funcional com a inovação, o foco no usuário dos serviços públicos, o novo perfil do líder (mente aberta e papel orientador), e as unidades incubadoras da inovação são elementos internos às organizações públicas e decisivos para a incorporação da cultura da inovação no “Estado 4.0”.

No entanto, o caminho não é fácil. Um dos maiores entraves no governo é a coordenação devido ao nível hierárquico, com diversas permissões a serem obtidas (LICHAND; ALMEIDA, 2016). Como reforçam Fernandes e Carvalho (2018, p. 33):

A Era Digital exige mudanças nos comportamentos e atitudes, assim como nos modelos mentais e organizacionais, onde as falhas são parte do sucesso, os trabalhos colaborativos são valorizados, as pessoas estão no centro do processo e o alinhamento de propósito é a linha mestra a ser seguida.

Contudo, conforme observa Toledo (2018, p. 83): “... De modo geral, a gestão pública é conservadora, o que significa ter elevada aversão a riscos, além de preferir adotar padrões pre-determinados e experimentados, características que não combinam com inovação tecnológica”. Carayannis e Gonzalez *apud* Cavalcante et al. (2017) identificaram como fatores que dificultam a inovação: resistência por perda de poder, resistência em contexto cultural, senso de acomodação, orientação para manter o *status quo*, priorização de resultados de curto prazo, rigidez de estruturas hierárquicas, ausência de gestão por resultados.

Ainda assim, o estímulo para se inovar não falta. Diversos sites tornam acessíveis as experiências com a inovação no serviço público, buscando fomentar melhorias no setor público: www.labgov.org (vinculado ao Observatório de Políticas Públicas); gnova.ena.gov.br; mgovbrasil.com.br; www.tellus.org.br; portal.tcu.gov.br/innovatcu; inova.gov.br; labges.es.gov.br; brazillab.org.br; igovsp.net/sp; www.wegov.net.br; www.institutoupdate.org.br/; apolitical.co/solutions; www.colaborativismo.com.br; www.wearefuturegov.com/; inovacao.ena.gov.br; www.oecd-opsi.org; rede.gov.br; inoves.es.gov.br, www.e-gestaopublica.com.br; www.nesta.org.uk; etc.

E por que é preciso inovar no Governo? Cavalcante et al. (2017, p. 24) respondem:

... a inovação no setor público ganha impulso na medida em que os governos buscam atender às demandas contínuas por, entre outros, maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015). Nesse cenário, cada vez mais complexo pela globalização imparável, aliada ao combate à desigualdade e ao respeito à diversidade e ao multiculturalismo impõem-se à administração pública a necessidade de ser mais criativa e inovadora nas suas respostas, em termos de políticas públicas. Segundo Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011, p. 6): ‘A necessidade de inovar não reflete só o desenho de criar governos mais efetivos e eficientes, mas também como forma de criar legitimidade no setor público para enfrentar problemas complexos (*wicked problems*).



A Organização das Nações Unidas (ONU) tem discutido o uso da inteligência artificial no combate à pobreza e aos grandes desafios da humanidade. A agenda 2030 da ONU (com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas) é um incentivo para delinear um novo Estado de Bem-estar Social (ONUBR, 2015).

É necessária a construção de um novo paradigma do Estado do Bem-estar Social, considerando o uso de tecnologias da informação e inovações disruptivas. Elemento importante nessa construção é a governança pública, que deve incorporar novas tecnologias, promovendo o fortalecimento do Estado, usando TI (tecnologia de informação) e inovações disruptivas, transformando-o num Estado digital (4.0).

O problema fiscal do Estado brasileiro é uma questão estruturante e tem exigido das organizações públicas um novo arranjo econômico e político para tornar o Estado mais eficiente e resolutivo. Diante disso, iniciou-se a discussão sobre o tema governança nas organizações públicas²³, resultando em princípios norteadores para as boas práticas de governança, produzidos pela *International Federation of Accountants* (IFAC), no documento intitulado “Governance in the public sector: a governing body perspective” (IFAC, 2001). São eles: a transparência, a integridade e a prestação de contas (BRASIL, 2014a).

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 (IRB, 2015) trazem a atuação dos Tribunais de Contas como instrumento da governança pública cujo objetivo é garantir a *accountability* pública e contribuir para a diminuição das incertezas nas ações da administração pública, fornecendo à sociedade razoável segurança de que os recursos delegados aos gestores públicos estão sendo administrados adequadamente e de forma transparente.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, mediante acordo de cooperação firmado em 2014 com 28 Tribunais de Contas brasileiros, um levantamento sobre a situação da governança pública no país. Travaglia e Sá (2017) permitem resumir os pontos principais:

- a. 48% das organizações (total de 7.770 organizações públicas, sendo 380 da esfera federal, 893 estaduais e 6.497 organizações municipais) estavam em estágio inicial de capacidade de governança, 36% no estágio intermediário, e apenas 16% em estágio aprimorado de governança;
- b. 84% das organizações públicas estavam deficientes na adoção de boas práticas de governança, contribuindo para o mau uso dos recursos públicos e comprometendo a efetividade das ações governamentais;
- c. a adoção de boas práticas de governança pelos entes federativos refletirá em melhores políticas públicas nas áreas sociais.

A importância da governança pública foi reforçada no VI Encontro Nacional dos Tribunais

²³ A governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, de direcionar e de monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, visando atender de forma efetiva às demandas dos cidadãos, conforme o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (RBG), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014a). O TCU elaborou, também, um manual dos “Dez passos para a boa governança” (BRASIL, 2014b).



de Contas²⁴, promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Dois documentos importantes ressaltam sua relevância: a “Carta de Florianópolis – O futuro dos Tribunais de Contas: inovação, integração, prevenção e eficiência” e a Resolução Atricon 12/2018, que aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3303/2018 relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”.

Em nível federal, algumas iniciativas normativas reforçam a governança na administração pública: Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 (política de governança da administração pública federal); Decreto 8.638, de 15 de janeiro de 2016 (Política de Governança Digital na administração pública federal); e Decreto 9.319, de 21 de março de 2018 (Sistema Nacional para a Transformação Digital e Estratégia Brasileira para a Transformação Digital). Com eles, o governo federal instituiu a Estratégia de Governança Digital - EGD (BRASIL, 2018a)²⁵.

O Tribunal de Contas da União (TCU) verificou, em 2018, que a governança e a gestão na administração pública federal deram passos importantes. O TCU apontou ter havido evolução nos índices de Governança e Gestão (iGG). Mais da metade (53%) das 498 instituições federais pesquisadas já se encontram em situação intermediária ou aprimorada. As entidades estão, aos poucos, saindo do estágio inicial de capacidade e ingressando no estágio intermediário ou no aprimorado. Contudo, há a cautela diante da possibilidade de eventos negativos, tais como: força de trabalho ociosa em algumas unidades e insuficiente em outras; falta de competências requeridas – que pode ser agravada por aposentadorias iminentes; e desperdício de recursos com a contratação de pessoas sem real necessidade ou perfil profissional inadequado (BRASIL, 2018b).

No âmbito interno ao governo, a inovação surge como estratégia do setor público para lidar com as falhas do governo - situações em que a intervenção governamental tende a gerar mais problemas do que soluções, com o desperdício de recursos públicos (CAVALCANTI et al., 2017). Um “Estado 4.0” pode diminuir essas falhas de governo mediante uma governança pública que use intensamente a TI e que promova inovações disruptivas. As Cortes de Contas podem e devem ocupar um papel estratégico nesse processo. Para isso deverão se reinventar, buscando agir de forma menos burocrática e formalista, olhando para muito além da letra fria da lei.

4 CONTROLE EXTERNO DISRUPTIVO

O Controle Externo no Brasil tem sua competência estatuída na Constituição Federal²⁶. Há um consenso velado que a ação dos Tribunais de Contas ainda é demasiadamente focada no princípio da legalidade. Contudo, existem outros princípios também de porte constitucional: eficiência e economicidade, por exemplo.

²⁴ Realizado nos dias 28 a 30 de novembro de 2018, em Florianópolis/SC.

²⁵ Destaca-se, também, o Projeto de Lei 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostraintegra.jsessionid=03B1BAD0AED80B38DE71CE020A368683.proposicoesWebExterno1?codteor=1627992&filename=Avulso+-PL+9163/2017.

²⁶ Constituição Federal de 1988: Seção IX - DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. Artigos 70 e 71.



Segundo Castro e Knopp (2011), as Cortes de Contas inicialmente surgiram para controlar a legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, preocupando-se com as verificações dos aspectos formais dos atos administrativos. Contudo, em virtude das transformações ocorridas no papel do Estado, houve a necessidade de buscarem outras formas de monitoramento, avaliação e controle, incorporando-se técnicas de controle gerencial que contemplassem aspectos quanto à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade das ações governamentais.

É urgente e necessária uma mudança quanto ao escopo do controle. Como assevera Nóbrega e Menezes (2018, p. 1.485):

Não é mais suficiente o controle da legalidade. Impõe-se a necessidade de verificar a eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da ação governamental. A sociedade não apenas quer saber se os recursos públicos foram geridos conforme a lei, mas sobretudo se foram empregados da melhor maneira possível, maximizando a relação custo x benefício e tendo por objetivo o atendimento dos seus anseios.

Gastar mal e de forma antieconômica (alocação de recursos ineficientes), respeitando a legalidade, é um problema tão significativo quanto o desvio de recursos públicos (corrupção). Afinal, deseja-se um Controle Externo formalista ou por resultados? O Tribunal de Contas da União, por exemplo, está levantando o risco da sua imagem²⁷ devido à crítica do “apagão das canetas”²⁸.

É certo que as Cortes de Contas detêm o monopólio do controle externo juntamente com o Legislativo. Mas a história recente do Brasil mostra que monopólios até então inquestionáveis foram derrubados (por exemplo, o caso do monopólio da Petrobras na pesquisa, lavra, refino e transporte do petróleo e gás natural). Outro fato chama a atenção: a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, confirmada em decisão do Supremo Tribunal Federal²⁹. **É preciso que as Cortes de Contas se aperfeiçoem para firmar reconhecimento e ter sentimento de necessidade por parte da sociedade. Os Tribunais de Contas têm que criar valor público³⁰.**

Lima (2015, p. 10 e 22) pontua a questão:

Historicamente, as Cortes de Contas deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade ...

[...]

As aceleradas mudanças características da sociedade da informação têm produzido fortes impactos na Administração Pública de todos os países e, conseqüentemente, imposto transformações e adaptações na atuação do Controle Externo. Como sublinha Ribeiro, o

²⁷ Em setembro de 2018, o TCU realizou a primeira reunião do grupo de trabalho temático voltado à avaliação de seu desempenho, com objetivo de identificar possíveis ações ou iniciativas que possam ser adotadas ou propostas pelo TCU para melhorar tanto sua atuação como a percepção de valor que sua atuação gera em atores externos diversos. A iniciativa do TCU visa provocar a sociedade para ouvir críticas e sugestões sobre seu próprio desempenho (ROSILHO, 2019).

²⁸ Vide nota 7.

²⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5763. Interessa neste artigo o fato em si da extinção, não a discussão política que envolveu o acontecimento.

³⁰ Criar valor público é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade) cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade (TEIXEIRA, 2012). Segundo o artigo 2º, inciso II, do Decreto 9.203, de 22/11/2017, valor público são “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;” (BRASIL, 2017).



controle evolui no mesmo sentido da evolução do objeto controlado. Essencialmente, **exige-se do Controle Externo cada vez maior agilidade e objetividade, substituindo preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas.** Nas sociedades democráticas, aumentam as pressões populares por maior transparência e eficiência na atuação do Poder Público e na gestão financeira do Estado. Crescem, em igual proporção, as cobranças do Parlamento e as responsabilidades das instituições e profissionais do controle externo. No Brasil, novas formas de organização do setor público, desconhecidas ou incipientes quando da promulgação da Carta de 1988 – como as agências reguladoras e executivas, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as concessões de serviços anteriormente monopolizados pelo Estado, os contratos de gestão e termos de parceria etc. –, exigem o **desenvolvimento de metodologias e procedimentos específicos de controle, com utilização mais intensa de ferramentas de tecnologia da informação.** (grifo nosso)

Nóbrega (2017) ressalta que a verdadeira renovação não é passar do papel para o computador, e sim, transformar a mentalidade das pessoas, e que o grande desafio deste século é tornar o controle mais eficiente com o emprego das novas tecnologias. Em suas palavras:

O momento atual exige uma modernização urgente dos mecanismos para atuar no mapeamento e no cruzamento de informações em diversas áreas, a exemplo das licitações, dos contratos e da transparência. O debate sobre o tema é algo discutido mundialmente e é necessário que estejamos preparados para as transformações que virão nos próximos cinco anos (NÓBREGA, 2017, n. p.).

A economia da informação e as inovações tecnológicas têm transformado o modo de trabalho das profissões jurídicas, o ensino de Direito, e o controle e a governança das instituições públicas e privadas. Temas como *Smart City*, *Fintech*, Criptomoedas, *Blockchain*, *Big Data*, *Machine Learning*, Internet das Coisas e Inteligência Artificial estão relacionados com a mudança no modelo de trabalho nas instituições, principalmente com as que atuam com controle e licitações (NÓBREGA, 2017).

As inovações disruptivas devem ser vistas como um ativo estratégico para o Controle Externo. O uso da inteligência artificial já vem ocorrendo no setor público brasileiro³¹, demonstrando ser uma disrupção viável a ser desenvolvida no sistema de controle externo, pois o controle externo das formalidades contábeis e jurídicas pode ser fortemente absorvido pela TI. Pati (2017) revela que a profissão de contador e de auditor será totalmente automatizada em 2030³². Algumas atribuições dos advogados estão em testes, visando sua substituição pela TI³³.

³¹ Por exemplo, o Projeto VICTOR, que já está em funcionamento no Supremo Tribunal Federal (STF). Ele utiliza Inteligência Artificial (IA) para aumentar a eficiência e a velocidade de avaliação judicial dos processos que chegam ao Tribunal (STF, 2018). A Controladoria-Geral da União emprega a chatbot 'Cida'. Ela recebe, via Facebook, denúncias, sugestões e reclamações a respeito do órgão a fim de otimizar os procedimentos. A Câmara dos Deputados trabalha com o 'Ulysses', que automatiza a informação de interesse público e, em breve, também vai classificar discursos e estudos técnicos. O Tribunal de Contas da União conta com a 'Alice', a 'Sofia' e a 'Mônica' na varredura de seus sistemas como apoio à fiscalização e à elaboração de contratos e licitações (PICCOLOTTO, 2019). Outro exemplo é a "Dra. Luiza", uma robô advogada alojada em uma Procuradoria de Estado: antes, os servidores processavam cerca de mil petições por semana em quatro dias úteis. Agora, 68% dessa quantidade são processados em 1m56s, em média, e com precisão de 99,48% (SERAPIÃO, 2018). Por sua vez, o TCU discute o uso blockchain em prestações de contas da Ancine (TCU, 2018).

³² A justificativa é que dois movimentos complementares devem impactar estas profissões: digitalização dos processos e aumento no uso de *Blockchain*. Com as criptomoedas e o registro de operações em *Blockchain*, o conceito de contabilidade desaparece, visto que todas as transações são públicas e tecnicamente impossíveis de serem fraudadas (PATI, 2017).

³³ O futuro da profissão jurídica foi pesquisado pelo Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV Direito SP. Os estudos estão disponíveis em <<<https://lnkd.in/eDQxbtY>>> e <<https://lnkd.in/eRd2_Mv>>. Um caso curioso foi o desa-



Na dinâmica de mudanças da administração pública, o Controle Externo tem condições de assumir uma posição de protagonista da inovação. Algumas iniciativas de modernização dos Tribunais de Contas vêm ocorrendo, por exemplo:

- a. LabContas-TCU (Laboratório de Informações de Controle): mantido pelo TCU, permite o acesso a bases de dados do TCU, assim como consultas e análise sobre essas bases e o cruzamento desses dados com outros sistemas.
- b. InfoContas: rede nacional de informações estratégicas para o Controle Externo, criada pela Atricon e IRB.
- c. Observatório das Despesas Públicas: utiliza bases de dados, metodologia própria e técnicas de análise de dados para a produção de informações estratégicas que subsidiaram a atuação das áreas finalísticas da Controladoria-Geral da União (CGU).
- d. Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC): avaliação bienal, que mensura o grau de maturidade institucional e o desempenho de um Tribunal de Contas em relação a padrões de qualidade e agilidade preestabelecidos.

A Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), organização das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), comunicou à ONU a intenção em trabalhar conjuntamente para atendimento dos objetivos da Agenda 2030 da ONU. Na ocasião, a Intosai ressaltou que as EFS buscarão garantir o progresso do desenvolvimento sustentável e inclusivo de pessoas e regiões, o que tem sido perseguido pelo TCU (BARROS, 2016). A adesão da Intosai à Agenda 2030 impõe mudanças no Controle Externo, por forças exógenas, o que não impede que forças endógenas (internas) levem os Tribunais de Contas a se engajarem, sob pena de ficarem à margem do processo, retrógrados em seus processos de repetição de conhecimento e de desvalorização social.

Relevante papel na modernização do Controle Externo tem sido exercido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Essas entidades buscam aprimorar o Sistema de Controle Externo no Brasil. No VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas³⁴ foi elaborada a “Carta de Florianópolis”, que mostra a sintonia das Cortes de Contas com os anseios da sociedade (ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2018).

A “Carta de Florianópolis” ressalta a importância dos Tribunais de Contas aprimorarem a governança digital; utilizarem novas tecnologias (*bigdata*, *blockchain* e inteligência artificial); incentivarem o uso de dados abertos; adotarem procedimentos consensuais para a resolução de conflitos; potencializarem sua atuação via controle efetivo e tempestivo; acompanharem ativamente as mudanças legislativas; e estimularem, integrarem e disseminarem as boas práticas identificadas no Controle Externo (ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2018).

fio entre 20 advogados experientes contra o algoritmo propulsionado por inteligência artificial (IA): uma batalha jurídica entre homem *versus* máquina. Ao final, a máquina ganhou em precisão e em velocidade (MELO, 2018).

³⁴ Realizado nos dias 28 a 30 de novembro de 2018, em Florianópolis/SC.



As mudanças necessárias não atingem somente os procedimentos do Controle Externo. O momento impele por uma evolução do Direito Administrativo brasileiro (SUNDFELD, 2014). Uma evolução para além da utilização mecânica de princípios do tipo “cartas supertrunfos”³⁵ (tais como: da dignidade da pessoa humana, da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público) sem se preocupar com as consequências geradas por essas “cartas” no mundo concreto.

O Direito está num contexto de novas demandas, novas relações sociais, novas interações. O mundo jurídico não é mais estático como no início do século XX. O arcabouço legal (*framework* normativo) de atuação do Controle Externo tem que ser inovado: economicidade e eficiência são princípios constitucionais (artigos 70 e 37 da CF/1988), e o “consequencialismo”, o contextualismo e a segurança jurídica são atributos necessários nas análises, conforme a nova Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655, de 25 de abril de 2018). Os operadores de controle externo deverão abrir suas mentes para um “*framework* normativo disruptivo” que deverá ser usado em suas análises.

Os Tribunais de Contas ao produzir normas, resoluções e instruções normativas devem realizar análise do impacto regulatório. Ainda que movidos por boas intenções, essa produção em cativeiro de regramentos, sem análise de impacto, acabar por engessar a gestão. As Cortes de Contas devem melhor qualificar seu *framework* normativo, tornando-o disruptivo.

A disrupção no *framework* normativo deve inserir elementos de análise além da legalidade, tais como: eficiência, economicidade (análise custo x benefício), custos de transação, problema de agência, assimetria informacional, incentivos, externalidades, custo de oportunidade, *trade-off*. Essa disrupção deve ser apoiada na ferramenta teórica da análise econômica do direito (AED)³⁶.

Forgioni (2006, p. 37), respondendo à pergunta de qual seria a serventia da análise econômica para o Direito, aponta três utilidades cumulativas:

A primeira delas [...] é a de que a AED permite a identificação dos efeitos da norma jurídica ou da decisão do caso concreto. A segunda, que a AED pode explicar a razão pela qual determinadas normas jurídicas encontram lugar no ordenamento. Por fim, ela estabelece a “pedra angular” do sistema jurídico, que seria a eficiência econômica.

A Análise Econômica do Direito trabalha com conceitos e teorias das ciências econômicas, tais como: eficiência, incentivos, custo de oportunidade, *trade-offs* (escolhas, custo x benefício), falhas de mercado; falhas de governo; teoria da agência, dos custos de transação, dos jogos, e da escolha pública.

³⁵ Vide nota 20.

³⁶ A AED é um campo de pesquisa que surgiu nos EUA, no início da década de 1960, espalhou-se pela Europa e começou na América Latina e no Brasil em meados da década de 1990, sendo reconhecida como o movimento de maior impacto na literatura jurídica. É uma corrente acadêmica formada por juristas e economistas, que busca diminuir o distanciamento e aumentar o diálogo entre esses dois tradicionais campos do saber presentes nas Ciências Humanas. A AED investiga o fenômeno jurídico à luz de suas consequências. Para isso, o *juseconomista* necessita de instrumentos teóricos e empíricos que lhe auxiliem para identificar com precisão os problemas sociais e as prováveis reações das pessoas a uma dada regra, para então, ciente das consequências prováveis, optar pela melhor regra - se estiver legislando - ou pela melhor interpretação - se estiver julgando (SALAMA, 2008). Como afirma Salama (2008, p. 36) “... noções de justiça que não levam em conta as prováveis consequências de suas articulações práticas são, em termos práticos, incompletas”.



A eficiência é um dos principais pilares da AED. A eficiência econômica está intimamente relacionada com a maximização da riqueza e do bem-estar social. Um conceito de eficiência conhecido é o de ótimo de Pareto ou eficiência de Pareto. Segundo esse critério, quando os bens são alocados de forma eficiente, todas as trocas geram benefícios, até o momento em que alguém perderá com as trocas. Salama (2010, p. 30) apresenta um didático conceito de eficiência Paretiana:

Dada uma gama de possíveis alocações de benefícios ou renda, uma alteração que possa melhorar a situação de pelo menos um indivíduo, sem piorar a situação de nenhuma outro, é chamada de 'melhora de Pareto'. Uma alocação será ótima no sentido de Pareto quando não for possível realizar novas melhoras de Pareto.

Assim, uma situação será eficiente se nenhum indivíduo puder melhorar sua situação sem fazer com que pelo menos um outro indivíduo piore a sua. No entanto, na teoria, aliar a eficiência ao ótimo de Pareto é sedutor, pois evoca a ideia de ganhos sem perdas, sem prejuízos ou sem danos. Mas, aplicado no campo das decisões judiciais, são raras as situações nas quais há ganho para todas as partes. Geralmente haverá um ganhador e um perdedor e o julgamento resultará no aumento do bem-estar de uma parte e na redução do bem-estar da outra. Assim, no campo das decisões judiciais dificilmente ocorrerá a situação de Pareto-Eficiente.

Uma alternativa ao critério paretiano é o critério de Kaldor-Hicks. Sob essa análise, uma solução é eficiente se produzir mais ganhos que custos. Corolário disso é a necessidade de compensação dos ganhos em relação às perdas. Os ganhadores devem ganhar mais que as perdas dos seus oponentes, do contrário, não há compensação. Quando os ganhos são superiores às perdas, há acréscimo de riqueza e, portanto, a troca foi eficiente. Salama (2008, p. 24) esclarece:

... suponha que uma mudança qualquer (por exemplo, a edição de uma nova lei) beneficie um determinado grupo de indivíduos (os 'ganhadores') mas prejudique outro grupo (os 'perdedores'). Pelo critério de Pareto, tal mudança não poderia jamais ser eficiente (afinal, há 'perdedores', isto é, indivíduos que pioram sua situação com as mudanças). Assim, por este critério, qualquer norma que estabeleça um privilégio, por mais nefasto que seja, jamais poderia ser alterada [...] a lei perderia toda a sua plasticidade e a sociedade estaria fadada ao total imobilismo. O critério de Kaldor-Hicks busca superar a restrição imposta pelo ótimo de Pareto de que mudanças somente são eficientes se nenhum indivíduo fica em posição pior. Pelo critério de Kaldor-Hicks, o importante é que os ganhadores possam compensar os perdedores, mesmo que efetivamente não o façam.

É aqui que entra a importância do Direito para regular tais operações e do Controle Externo para considerarem em suas fiscalizações. O Direito pode fornecer respostas que contribuam com a eficiência do sistema e o Controle Externo deve passar a considerar esse ponto de vista em seu *framework* normativo.

Além do conceito de eficiência, outros conceitos da AED podem impulsionar o *framework* normativo disruptivo dos Tribunais de Contas:

Economicidade: refere-se à relação "custo/benefício". Os *trade-offs* (escolhas) sempre envolvem a comparação de custos e benefícios. A economicidade não é economia de recursos ou o meio menos custoso *ceteris paribus*. Sua função é permitir a escolha da opção que apresente a melhor relação custo/benefício, e não da opção de menor custo (MAURICIO JUNIOR, 2015).



Teoria dos Custos de Transação: o custo de transação não é apenas o valor pago pelo bem ou serviço (custo monetário), e sim todos os custos necessários para que a transação (trocas) se efetive. Para realizar uma transação no mercado é necessário descobrir com quem se quer transacionar; informar as pessoas que se quer negociar; redigir um contrato; monitorar o seu cumprimento para que seus termos sejam respeitados, e assim por diante (CASTELAR; SADDI, 2005). Tais custos advêm do fato de que os agentes tomadores de decisão não dispõem de todas as informações necessárias no momento da decisão (assimetria de informação³⁷).

Teoria da agência: estuda as relações de conflitos que podem existir dentro de qualquer organização ou entre ela e grupos externos. Uma relação de agência é estabelecida entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada tarefa de interesse do principal. A relação principal-agente em organizações públicas ocorre porque os agentes públicos dessas organizações podem valorizar mais seus interesses pessoais em detrimento do interesse público. O principal (sociedade) não tem conhecimento pleno do caráter do agente e, além disso, as informações estão mais próximas do agente do que dele (ANDWIG et al., 2000).

Incentivos: são fatores endógenos ou exógenos que conduzem o indivíduo ou a organização a um determinado comportamento. Subsídios e impostos são geradores de incentivos. Impostos mais elevados sobre um determinado bem implicarão, geralmente³⁸, em menor consumo do bem. O conjunto de sanções que o código penal aponta são, também, formas de incentivos (de adotar ou não adotar um determinado comportamento). Dizer que os indivíduos respondem a incentivos traz a ideia de consequencialismo, isto é, olhar para as normas e perceber suas consequências. A ideia de impor normas não compreendendo a realidade/contexto (reações e incentivos) pode levar a soluções normativas desastrosas.

Custo de oportunidade: entendido a partir do princípio da escassez, ou seja, como os recursos são escassos, mas os desejos e necessidades humanas não o são, só se pode satisfazer uma necessidade se deixar de satisfazer outra. A alternativa abdicada é chamada de custo de oportunidade. Assim, o custo de oportunidade de um bem ou serviço é a quantidade de outros bens ou serviços a que se deve renunciar para obtê-los.

Não é objetivo neste artigo explorar todos os conceitos da AED que possam contribuir para a ruptura do *framework* normativo dos Tribunais de Contas. Seu conhecimento em outro *locus* de discussão comprovará que a AED é um poderoso instrumento metodológico para os operadores do controle externo. Segundo Martinez (2011, p. 51): “A Análise Econômica do Direito pode contribuir efetivamente para as condições de vida e bem-estar social ao almejar o exercício de reflexões para

³⁷ Assimetria de informação ocorre quando numa transação econômica uma das partes detém informações qualitativa e/ou quantitativamente superiores aos da outra parte. Um exemplo interessante foi a decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2302/2013) na contratação direta pela Petrobras, por inexigibilidade de licitação, da construção da Plataforma P-56, “sem a necessária demonstração da inviabilidade de competição”, conforme inicialmente apontado pela equipe técnica. Explica-se: a Petrobras optou por proceder à contratação direta da Plataforma P-56 com a mesma empresa que havia sido a vencedora no certame anterior para a contratação da Plataforma P-51. O TCU reconheceu a existência de custos inerentes à troca de empresa contratada, representados, entre outros, pelos custos adicionais decorrentes de retrabalhos (PEIXOTO, 2014).

³⁸ “Geralmente”, pois há considerações de elasticidade-preço, bem essencial, bem supérfluo, etc, a serem avaliadas no caso concreto.



além do tradicional e dos desertos das leis e interpretações normativas.”

A AED deve ser reconhecida como mais um, importante e testado, corpo teórico à disposição dos agentes públicos e do Controle Externo para ajudá-los a compreenderem com maior rigor analítico os problemas e fenômenos cada vez mais complexos na administração pública contemporânea e, com efeito, formular decisões com maior efetividade para o bem-estar social.

CONCLUSÃO

Está no “DNA” das Cortes de Contas ser uma instituição inovadora cuja atuação venha ao encontro dos anseios de transparência e modernidade na administração pública. Atualmente, os debates no Brasil apontam para uma nova visão de Estado e do direito administrativo, notadamente da atuação de um Controle Externo focado em resultados que gerem benefícios para a sociedade.

O Estado do Bem-estar Social está em uma profunda crise no Brasil. O século XXI tem exposto com clareza a inoperância da sua ideia original. O conceito deve evoluir para que o Estado do Bem-estar Social seja visto como um conjunto de políticas públicas que efetive os direitos sociais. Os problemas do setor público são complexos, transversais, incertos e estruturantes (*wicked problems*), com repostas difíceis, em um mundo com constantes transformações sociais, econômicas e tecnológicas.

É necessária uma inovação disruptiva no Estado brasileiro, no modo de compreender seu funcionamento e seus fins, o que implicará rever tanto sua concepção jurídica (Direito) quanto gerencial. Um novo Estado deve emergir a partir desse novo ambiente tecnológico e do esgotamento fiscal: o “Estado 4.0”. Nessa nova concepção de Estado, a tecnologia não elimina a dimensão social, ao contrário, torna-a mais próxima.

A incorporação da cultura de inovação na gestão pública brasileira está em fase inicial, fomentada pela inclusão progressiva desse crucial tema na agenda das organizações públicas. O engajamento do corpo funcional com a inovação, o foco no usuário dos serviços públicos, o novo perfil do líder (mente aberta e papel orientador), e as unidades incubadoras são elementos internos às organizações públicas e decisivos para a incorporação da cultura da inovação no “Estado 4.0”.

Algumas inovações legislativas atuais abrem espaço para uma mudança na forma de atuar do Estado. Um “Estado 4.0” pode diminuir as falhas de governo (situações em que a intervenção governamental tende a gerar mais problemas do que soluções, com o desperdício de recursos públicos) mediante uma governança pública que use TI e promova inovações disruptivas.

É fundamental, também, uma mudança no escopo de ação do Controle Externo, focando mais nos resultados das políticas públicas, mais em evidências e mais na qualidade do gasto público. O gestor gastar mal e de forma antieconômica (alocação de recursos ineficientes), respeitando a legalidade, é um problema tão significativo quanto o desvio de recursos públicos (corrupção).



O arcabouço legal (*framework* normativo) de atuação do Controle Externo tem que ser inovado. As Cortes de Contas devem qualificar seu *framework* normativo, tornando-o disruptivo. Essa disrupção deve inserir elementos de análise além da legalidade, fazendo uso da metodologia da Análise Econômica do Direito (AED), que traz conceitos e teorias tais como: eficiência, economicidade (análise custo x benefício), teoria dos custos de transação, teoria da agência, assimetria informacional, incentivos, externalidades, custo de oportunidade, *trade-off*, etc.

Na dinâmica atual, em que mudanças estruturantes da administração pública estão sendo demandadas pela sociedade, o Controle Externo tem condições de assumir uma posição de protagonista da inovação e de apoiar tecnicamente a construção, a execução e o controle de políticas públicas, contribuindo para a promoção do bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ANDWIG, J. C. et al. **Research on corruption: a policy oriented survey**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2000. Disponível em: <http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BARROS, M. O Papel do TCU na implementação da agenda 2030 dos objetivos de desenvolvimento sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 48, n. 136, maio/ago. 2016. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUIssue/view/66>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 36 n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999, Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4>> Acesso em 3 dez. 2018.

BRAGANÇA, L. P. de O. e. **O conservador brasileiro do século 21**. Homepage, 2018. Disponível em: <<http://lpbraganca.com.br/o-conservador-brasileiro-do-seculo-21/>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 80 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 28 p.

_____, Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3.

_____, Câmara dos Deputados. Relatório final da comissão de juristas incumbida de elaborar propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da administração pública, criada pelo Ato de 22 de fevereiro de 2018, complementado pelo Ato de 28 de março de 2018 e pelo Ato de 28 de agosto de 2018, todos da Presidência da Câmara. **Website da Câmara dos Deputados** (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/seminarios>).

Brasília, out. 2018a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/seminarios/Relatriofinal.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2699/2018 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 21 nov. 2018b. **Pesquisa de jurisprudência do TCU**. Ata nº 46/2018 – Plenário. Data da Sessão: 21/11/2018 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2699-46/18-P. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2699%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CASTELAR, A.; SADDI, J. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier; 2005.

CASTRO, S. H. R.; KNOPP, G. Controle de resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da accountability democrática. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16, 2011, Asunción. **Anais...** Asunción: Clad, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2xKeha8>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

CAVALCANTE, P. et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. Disponível em: <http://inova.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2018.

CAVALCANTE, P. L. C. Inovação na gestão pública: um caminho sem volta. **Estadão**, [S.l.], 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/inovacao-na-gestao-publica-um-caminho-sem-volta/>>. Acesso em: 2 dez. 2018. Não Paginado.

CHADID, R. Os tribunais de contas e a eficiência das políticas públicas. **Atricon**, [S.l.], 11 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-a-eficiencia-das-politicas-publicas/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CHRISTENSEN, C. M.; RAYNOR, M. E.; MCDONALD, R. What Is Disruptive Innovation? **Harvard Business Review**, [S.l.], dec. 2015. Disponível em: <<https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

COLPANI, J. Inovação disruptiva: o que é e como pode ser útil em seu negócio. **Printwayy**, [S.l.], [entre 2016 e 2018]. Disponível em: <<http://printwayy.com/blog/inovacao-disruptiva-o-que-e-e-como-pode-ser-util-em-seu-negocio/>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TSP – do Setor Público**. [S. l.], [entre 2016 e 2018]. Disponível em: <<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, VI, 2018, Florianópolis. **Carta de Florianópolis**. Florianópolis: [s.n.], 30 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Carta-de-Florianopolis-30.11.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

FERNANDES, R. V. de C.; CARVALHO, A. G. P. de. The future: análise da curva de adoção das tecnologias disruptivas jurídicas (legaltech) e governamentais (govtech), onde estamos e para onde queremos ir. In: FERNANDES, R. V. de C.; CARVALHO, A. G. P. de (Coord.). **Tecnologia jurídica e direito digital: II congresso internacional de direito, governo e tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29-44.

FORGIONI, P. A. Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação? **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, n. maio/jun. 2006, p. 35-61, 2006.



GASPARETTO JÚNIOR, A. Estado de Bem-Estar Social. **Infoescola**, [S.l.], [entre 2014 e 2018]. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/sociedade/estado-de-bem-estar-social/>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

GRIN, E. J. Regime de Bem-estar Social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013.

IFAC – International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/2eEpLHy>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

IRB - Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2w0hJex>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

LICHAND, G; ALMEIDA, G. de. O impacto das novas tecnologias no setor público. **Fecomércio**, São Paulo, 29 nov. 2016. Debate realizado pela Plataforma UM BRASIL em parceria com o Laboratório de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (LAB FGV), mediado por Humberto Dantas. Disponível em: <<https://youtu.be/8jrY1RfdNVY>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

LIMA, L. H. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

MARTINEZ, S. R. A liberdade, a igualdade e a fraternidade na análise econômica do direito a partir do pensamento de Amartya Sen. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista - UNIOESTE/MCR**, [Marechal Cândido Rondon], v. 11, n. 20, p. 43 a 53, 1. sem. 2011.

MAURICIO JUNIOR, A. O princípio constitucional da eficiência sob a perspectiva da análise econômica do Direito. **NDJ BDA**, São Paulo, v. 31, n. 9, p. 1066–1081, set., 2015. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001055012>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

MELO, J. O de. Invasão das máquinas: inteligência artificial bate 20 advogados em testes de revisão de contratos. **Consultor Jurídico**, [S.l.], 21 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-21/inteligencia-artificial-bate-20-advogados-revisao-contratos>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

NETO, H. C.; AMORIM, R. F. de. O ideal de Ruy Barbosa na criação do tribunal de contas no Brasil. **Conpedi**, [S.l.], [2014?]. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=74d2b-98d66f5e375>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

NÓBREGA, M. A. R. da.. O futuro não é mais como antigamente: governança e controle no século XXI. **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, 6 dez. 2017. Palestra proferida pelo conselheiro substituto do TCE/PE, Marcos Nóbrega, no auditório do TCE/PE, tendo como debatedores Rafael de Menezes, juiz do Tribunal de Justiça de Pernambuco e professor da Universidade Católica de Pernambuco, e Sergio Cavalcanti, advogado e empreendedor na área digital à frente da empresa Ikewai. Disponível em: <https://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php?option=com_k2&view=item&id=657:palestra-discute-impactos-das-novas-tecnologias-no-universo-juridico&Itemid=1091>. Acesso em: 2 dez. 2018. Não paginado.

NÓBREGA, M. A. R. da. Inovações disruptivas: reflexos no direito administrativo. **IBDA - Instituto Brasileiro de Direito Administrativo**, [Florianópolis], 20 nov. 2018. Palestra do professor Marcos Nóbrega no XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Disponível em: <<https://youtu.be/5vXpzaEmNHE>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

NÓBREGA, M. A. R. da; MENEZES, R. de. **Desenvolvimento disruptivo: inquietações sobre**

mudanças que já chegaram. 1. ed. [S.l.]: Paradoxum, 2018.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC RIO, 2015. Tradução: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf/>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

PATI, C. Estas profissões podem acabar até 2030 (ao menos para os humanos). 21 dez 2017. **Exame**, São Paulo, 21 dez. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/carreira/estas-profissoes-podem-acabar-ate-2030-ao-menos-para-os-humanos/>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

PEIXOTO, M. A. de G. **A Análise Econômica do Direito no Tribunal de Contas da União: um estudo a partir da fiscalização da Petrobras**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11187>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

PICCOLOTTO, L. Alice, Cida, Victor: bots chegam para ‘resolver a vida’ de órgãos públicos. **Gov Tech**, [S.l.], 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://govtech.blogosfera.uol.com.br/2019/01/25/ulysses-cida-victor-inteligencia-artificial-repensa-os-orgaos-publicos/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. **Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília: TCU, v.1, n.1, 1970.

ROSILHO, A. TCU aberto a críticas? Diálogo com a sociedade é exemplo a ser seguido. **Jota**, [S.l.], 9 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-aberto-a-criticas-dialogo-com-a-sociedade-e-exemplo-a-ser-seguido-09012019>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SALAMA, B. M. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos DIREITO GV**, [São Paulo], v. 5, n. 2, mar. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 dez. de 2018.

_____, B. M. **Direto e economia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHWARTSMAN, A. Irresponsabilidade revelada. **Folha de São Paulo**, [S.l.], 21 nov. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2018/11/irresponsabilidade-revelada.shtml>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Texto para discussão** – exposição da União à insolvência dos entes subnacionais. [Brasília]: STN, nov. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Texto+da+discuss%C3%A3o+versao+3+corrigido/9b49c80d-df45-4e6f-8822-0c511921f4b9>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SERAPIÃO, F. Dra. Luzia. **Estadão**, Brasília, 18 maio 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/dra-luzia/>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

SOARES, P. F. Do estado liberal ao estado regulador: aspectos político-jurídicos. **Conteúdo Jurídico**, [S.l.], 28 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,do-estado-liberal-ao-estado-regulador-aspectos-politico-juridicos,44127.html>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

STF – Supremo Tribunal Federal. Inteligência artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF. **Portal STF**, [Brasília], 30 maio 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>>. Acesso em: 30 nov. 2018.



SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2014.

TCU – Tribunal de Contas da União. Da criação à instalação. **Portal TCU**: Brasília, [20--]. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

TCU – Tribunal de Contas da União. TCU discute o uso blockchain em prestações de contas da Ancine. **Portal TCU**: Brasília, 10 jul. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-o-uso-blockchain-em-prestacoes-de-contas-da-ancine.htm>>. Acesso em: 5 já.. 2019.

TEIXEIRA, V. A. Criando Valor Público – gestão estratégica no TCU. **Página de Liderança**, Brasília, 1 out. 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca>. Acesso em: 9 dez. 2018.

TOFFOLI, D. Prefácio. In: FERNANDES, R. V. de C.; CARVALHO, A. G. P. de (Coord.). **Tecnologia jurídica e direito digital**: II congresso internacional de direito, governo e tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TOLEDO, E. S. Projetos de inovação tecnológica na administração pública. In: FERNANDES, R. V. de C.; CARVALHO, A. G. P. de (Coord.). **Tecnologia jurídica e direito digital**: II congresso internacional de direito, governo e tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83-87.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.1, p. 22-53, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/send/256-revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/3595-artigo-1-fortalecimento-da-governanca-uma-agenda-contemporanea-para-o-setor-publico-brasileiro>>. Acesso em: 2 dez. 2018.



O CONTROLE EXTERNO E A GOVERNANÇA DA REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL: o uso do paraquate e a ameaça à saúde humana e ao meio ambiente em Mato Grosso

Vitor Gonçalves Pinho¹

Flávio de Souza Vieira²

Mateus Silva Alves³

RESUMO

A proteção pelo Poder Público à saúde humana e ao meio ambiente encontra raiz no conceito de Estado do bem-estar social, resgatado pela Constituição brasileira de 1988. Em relação aos agrotóxicos, a atividade protetiva estatal ocorre via função reguladora e fiscalizadora. Neste artigo, o objetivo é demonstrar, teórica e pragmaticamente, que os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, têm o poder-dever de avaliar o nível de governança estatal sobre essa atividade regulatória e determinar medidas que induzam o seu aperfeiçoamento, ante os graves riscos derivados do uso do agrotóxico denominado Paraquate. Para tanto, realizou-se pesquisa junto a material bibliográfico especializado, normas e jurisprudência, bem como se trouxe, em capítulo específico, estudo de caso ocorrido no Estado de Mato Grosso, no ano de 2019. Da pesquisa realizada, constataram-se como gravíssimos os riscos do uso do Paraquate para a saúde humana e meio ambiente mato-grossenses, premissa ensejadora de ação imediata do Tribunal de Contas local, com possível expansão do modelo de controle utilizado para nível nacional, visando contribuir com outras Cortes de Contas subnacionais que se deparem com a ameaça.

Palavras-chave: Estado do bem-estar social. Agrotóxicos. Tribunais de Contas. Governança. Paraquate.

1 INTRODUÇÃO

Segundo a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 25), todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem-estar.

Ao encontro disso, o constituinte de 1988 resgatou o conceito de Estado do bem-estar social (*Welfare State*), por meio da inserção, na Carta Cidadã, de direitos sociais dos mais diversos matizes, incluindo-se aí o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado, interdependentes que são entre si.

¹ Pós-Graduado (lato sensu) em Auditoria Governamental pela Universidade de Fortaleza e em Administração Pública pelas Faculdades Integradas do Ceará. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: vito_pinho@hotmail.com.

² Pós-Graduado (Lato sensu) em Direito de Estado pela Fundação Getúlio Vargas e em Gestão Pública pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas de Diamantino. Graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: fsvieira@tce.mt.gov.br.

³ Pós-Graduado em Direito Tributário e Legislação Contábil (lato sensu) e em Gestão Tributária (lato sensu) pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas de Diamantino. Bacharel em Administração pelo Instituto Cuiabá de Ensino e Cultura. E-mail: mtsilva.alves@gmail.com.



Nesse contexto de salvaguarda à saúde e ao meio ambiente, surge o dever estatal de regular e fiscalizar o uso de agrotóxicos em território nacional. O uso racional e equilibrado de agrotóxicos é temática universal e consta como meta da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A meta estipulada é a de:

alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente acordados, e redução significativa da liberação destes para o ar, a água e o solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente (PROGRAMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2015, p. 192).

Dados do Ministério da Saúde, no âmbito do Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos (2018, p. 13), apontam que em 2014 foi registrada a maior quantidade de agrotóxicos comercializados no Brasil. Segundo o Ministério, entre 2007 e 2014, esse quantitativo aumentou o equivalente a 149,14%. No tocante à comercialização de agrotóxicos por hectare (ha) de área plantada, o Brasil registrou 16,87 kg/ha.

Segundo dados do Instituto Nacional de Câncer (2015, p. 2), a venda de agrotóxicos saltou de US\$ 2 bilhões para mais de US\$ 7 bilhões entre 2001 e 2008, alcançando valores recordes de US\$ 8,5 bilhões em 2011. Informa o Instituto que em 2009 o país alcançou a indesejável posição de maior consumidor mundial de agrotóxicos, ultrapassando a marca de 1 milhão de toneladas, o que equivale a um consumo médio de 5,2 kg de defensivo agrícola por habitante.

O incremento no uso e comercialização de agrotóxicos repercutiu no aumento de notificações de intoxicações no país. Em 2014, ano de maior incidência, registraram-se 6,26 casos de intoxicações por agrotóxicos para cada 100 mil habitantes no Brasil, de acordo com dados do Ministério da Saúde (2018, p. 12).

Por ocasião da publicação de novas diretrizes com o objetivo de reduzir os danos causados pelos agrotóxicos, em maio de 2016, as Organizações das Nações Unidas (ONU) sinalizou em seu sítio eletrônico⁴ que os produtos com toxicidade aguda são os responsáveis por um elevado número de casos de intoxicação imediata, sobretudo nos países em desenvolvimento, enquanto os produtos com efeitos tóxicos crônicos podem provocar câncer ou transtornos de desenvolvimento em crianças em fase de crescimento.

Reportagem da Central Brasileira de Notícias (CBN)⁵ noticiou em 2 de maio de 2016 que a cidade agrícola (cafeeira) de Ribeirão Corrente apresentava 26 anomalias a cada mil nascidos vivos, quando a média do estado de São Paulo era de oito. Além disso, das oito primeiras cidades com a maior proporção de casos de anomalias em bebês no estado, quatro ficavam próximas a Ribeirão Corrente. Transcreve-se trecho central da reportagem:

De Ribeirão Corrente, o casal Francisco e Elaine Silva queria ter três filhos. Ela

⁴ Disponível em < <https://nacoesunidas.org/agencias-da-onu-apresentam-plano-para-reduzir-danos-causados-por-agrotoxicos-perigosos/> Acesso em 13/2/2019.

⁵ Disponível em < <https://cbn.globoradio.globo.com/series/agrotoxicos-perigo-invisivel/2016/05/02/CIDADE-AGRICOLA-NO-INTERIOR-DE-SP-TEM-MAIS-QUE-O-TRIPLO-DE-ANOMALIAS-EM-BEBES.htm> Acesso em 13/2/2019.



ficou grávida três vezes, mas a primeira filha, Franciane, foi a única que sobreviveu. A adolescente nasceu com fenda palatina e um atraso neurológico. Por causa do problema, a menina de 13 anos pensa e age como uma criança de oito. Para piorar, na sala dela, todos os 27 alunos têm algum tipo de atraso cognitivo. Elaine conta que o casal sempre conviveu com os agrotóxicos. 'Meu marido mesmo já aplicou muito veneno sem luva, sem máscara, sem nenhum tipo de proteção. Tem aqueles que é de joga na plantação, que jogava com as mãos', diz.

As ações para o enfrentamento do uso dos agrotóxicos têm como base o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA (artigos 6º e 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto Federal 7.272/2010), a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta - PNSIPCF (Portaria 2.866/2011), a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (Portaria nº 1.823/2012) e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO (Decreto Federal 7.794/2012).

É esse o cenário sobre o qual incide o presente trabalho, que pretende responder o seguinte problema de pesquisa: teórica e pragmaticamente, como e em que medida os Tribunais de Contas podem atuar para aperfeiçoar a governança regulatória estatal sobre os agrotóxicos, em benefício da saúde humana e do meio ambiente?

O objetivo principal é demonstrar, com embasamento jurídico-normativo e alicerçado em caso prático, que as Cortes de Contas estaduais podem protagonizar, nos estritos limites de sua atuação institucional, ações de controle que direta ou indiretamente impactem positivamente o nível de governança local sobre a regulação e fiscalização de agrotóxicos.

O tema é de extrema pertinência e relevância para o Sistema Nacional de Controle Externo. O nicho de atuação aqui vislumbrado para os Tribunais de Contas, se executado com liderança, estratégia e controle, contribui para o crescimento econômico sustentável ambientalmente, melhora indicadores de saúde pública e, ousa-se dizer, salva vidas.

A metodologia utilizada no trabalho consiste em realizar pesquisa junto a livros, normas, precedentes jurisprudenciais, relatórios especializados e artigos científicos afetos ao tema, de sorte a instrumentalizar, com robustez, a resposta ao problema de pesquisa posto, em que pese o assunto ser ainda pouco debatido – frente a sua sensibilidade – pelas comunidades acadêmica, científica e jornalística.

O assunto ora introduzido será desenvolvido em três capítulos, interdependentes entre si.

No capítulo dois, abordar-se-ão aspectos conceituais preliminares sobre regulação, fiscalização e governança acerca do uso de agrotóxicos, com enfoque em números e gráficos aptos a demonstrar a criticidade do tema para a Administração Pública, órgãos de controle e sociedade.

No capítulo três, apresentar-se-ão, criticamente, aspectos relacionados ao uso do agrotóxico denominado Paraquate e suas repercussões – discutidas e avaliadas acadêmica, científica e juridicamente – nefastas à saúde humana e ao meio ambiente.

No capítulo quatro, apresentar-se-á estudo de caso no qual se poderá conferir, na prática, oportunidade de atuação imediata e imprescindível para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, ante



falha regulatória/fiscalizatória estatal sobre o uso e comercialização do agrotóxico denominado Paraquate no âmbito do estado.

2 O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL E A BOA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DE AGROTÓXICOS

A ideia de Estado do bem-estar social foi essencialmente positivada no art. 6º (direitos sociais) e no Título VIII (Da Ordem Social), da Constituição Federal de 1988.

A proposta do constituinte originário aponta para a concepção de um Estado Social de Direito, fundado em documentos historicamente marcantes, tais como a Constituição mexicana de 1917, a de Weimar, na Alemanha, de 1919, e, no Brasil, a de 1934 (LENZA, 2014).

Os direitos sociais se apresentam como prestações positivas “a serem implementadas pelo Estado Social de Direito e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida” (LENZA, 2014, p. 1182).

Não há no ordenamento constitucional brasileiro direitos e garantias fundamentais absolutos, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos do Mandado de Segurança (MS) 23.452, relatado pelo Ministro Celso de Mello. Significa dizer que os direitos sociais surgem não para inviabilizar o exercício do direito econômico, mas para, harmonicamente, resguardar grupos sociais de possíveis efeitos negativos derivados da atividade econômica. Nesse sentido, é lapidar a lição do professor José Antônio da Silva (2007, p. 183):

(...) os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e dos mais numerosos.

Da coexistência dos dois direitos (econômico e social) resulta que a ordem social brasileira tem por base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193, da Constituição Federal).

Corolário desse comando principiológico é a regra de ação segundo a qual incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal).

Frisa-se que o mandamento constitucional em tela materializa a função interventiva estatal via regulação do mercado de agrotóxicos, visando eliminar ou mitigar os efeitos das externalidades negativas geradas, representadas por “situações nas quais a ação de determinado agente da economia prejudica os demais indivíduos ou empresas” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008, p. 6).



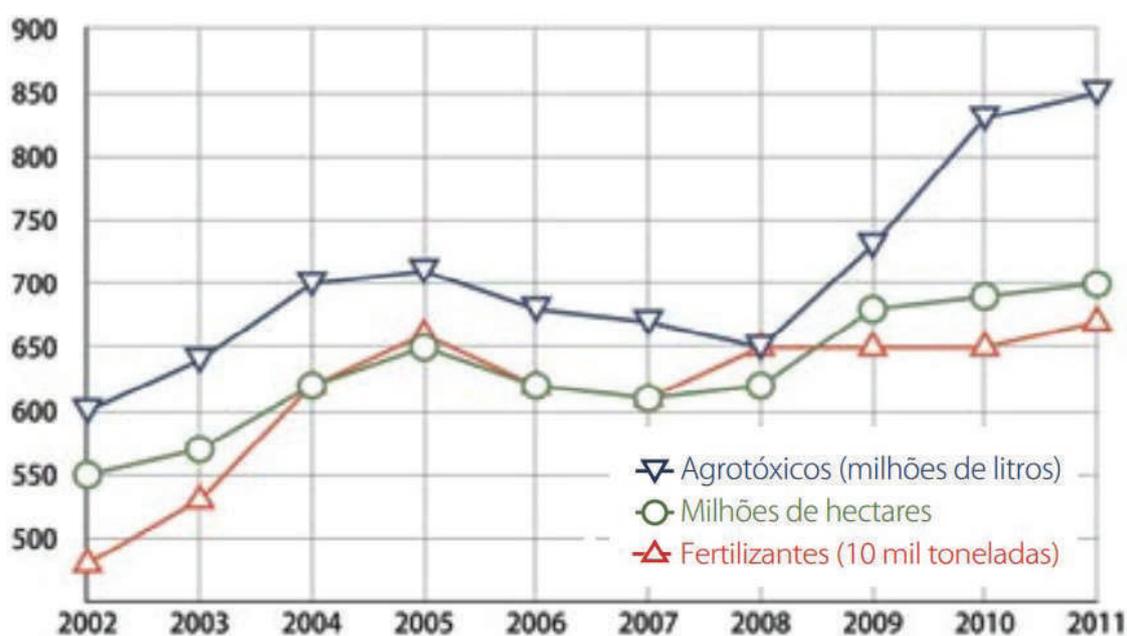
Não se trata de construção teórica. Comprovadamente, como se passará a evidenciar, o mercado de agrotóxicos vem gerando externalidades negativas nefastas à saúde humana e ao meio ambiente brasileiros, há pelo menos uma década.

Segundo a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO (2015), o Brasil ocupa desde 2008 o lugar de maior consumidor de agrotóxicos do mundo.

A entidade, citando dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Observatório da Indústria dos Agrotóxicos da Universidade Federal do Paraná divulgados durante o 2º Seminário sobre Mercado de Agrotóxicos e Regulação, realizado em Brasília, em abril de 2012, informa que “enquanto nos últimos dez anos o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, o mercado brasileiro cresceu 190%” (2015, p. 51).

De fato, entre 2002 e 2011, o consumo médio de agrotóxicos nas lavouras brasileiras aumentou sensivelmente em relação à área plantada, conforme se verifica na figura a seguir.

Figura 1 – Produção agrícola e consumo de agrotóxicos e fertilizantes químicos nas lavouras do Brasil, 2002-2011



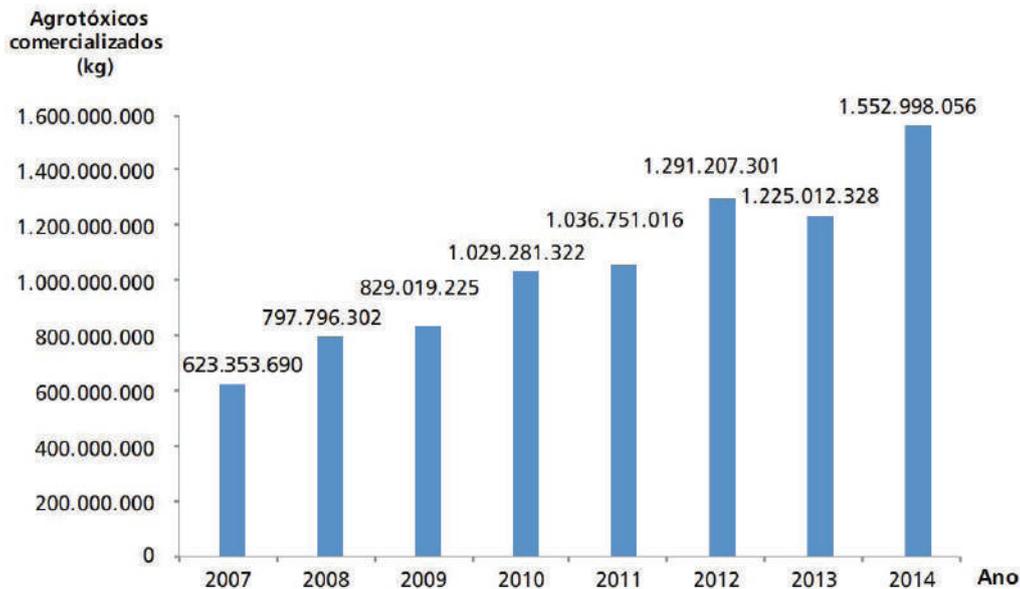
Fonte: Dossiê ABRASCO.

Esse aumento está relacionado a vários fatores, como a expansão do plantio da soja transgênica (ABRASCO, 2015). Outro sensível estímulo ao consumo de agrotóxicos advém da diminuição dos preços e da absurda isenção de impostos para o setor, fazendo com que os agricultores utilizem maior quantidade por hectare (PIGNATI; MACHADO, 2011 *apud* ABRASCO, 2015).

Entre 2007 e 2014, a comercialização de agrotóxicos no país saltou de 623.353.690 quilos para 1.552.998.056 quilos, equivalente a um aumento de 149,13%. É o que se visualiza na figura abaixo, extraída do Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos, publicação oficial do Ministério da Saúde (2018, p. 19):



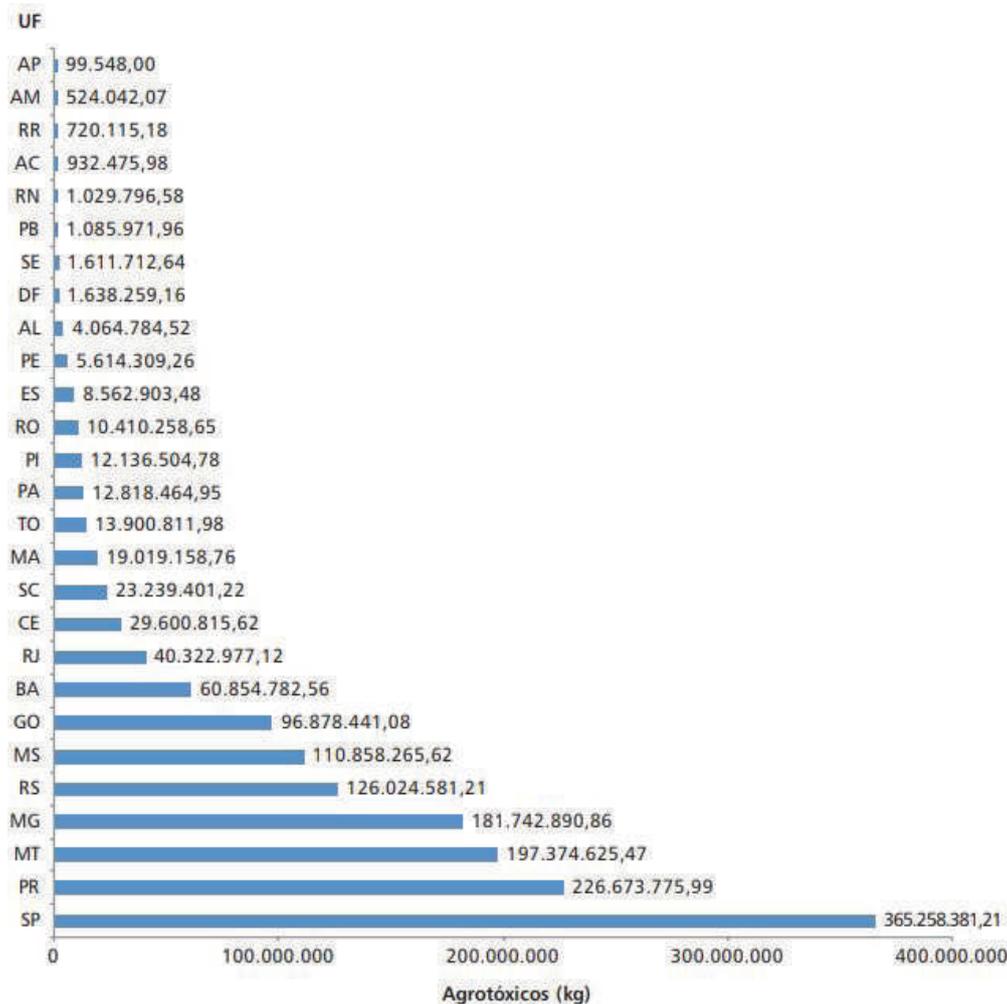
Figura 2 – Quantitativo de agrotóxicos e afins comercializados – Brasil (2007-2014)



Fonte: Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos

Ainda segundo dados do Ministério da Saúde (2018), em 2014 os cinco primeiros maiores consumidores de agrotóxicos (em números absolutos) foram, em ordem decrescente, os estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, segundo figura a seguir.

Figura 3 – Quantitativo de agrotóxicos e afins comercializados, por unidade federada – Brasil (2014)

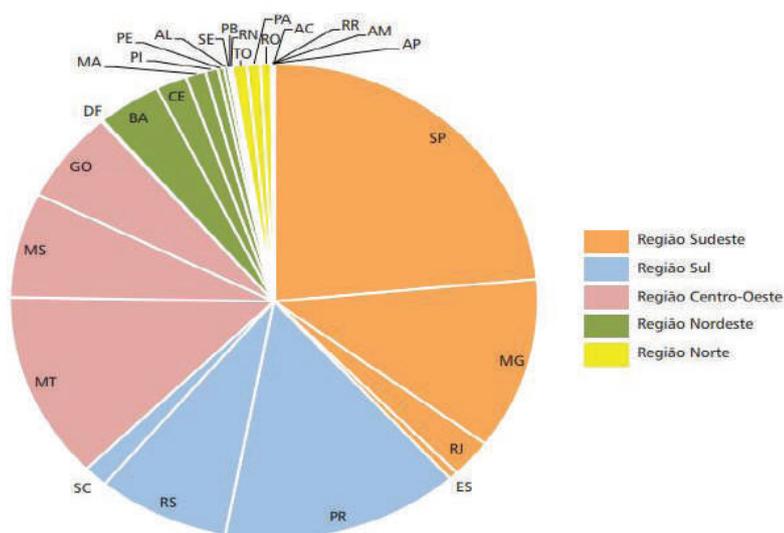


Fonte: Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.



Entre as macrorregiões do Brasil, ainda segundo o Ministério da Saúde (2018), dados de 2014, a Região Sudeste apresentou a maior parcela de comercialização de agrotóxicos, correspondente a 38,4% do País, sendo apenas o estado de São Paulo responsável por 23,5% das transações. Na sequência, destacaram-se a Região Centro-Oeste (26,2%) e Sul (24,2%). As regiões Nordeste e Norte apresentaram, respectivamente, 8,7% e 2,5% do total, conforme delineado na sequência:

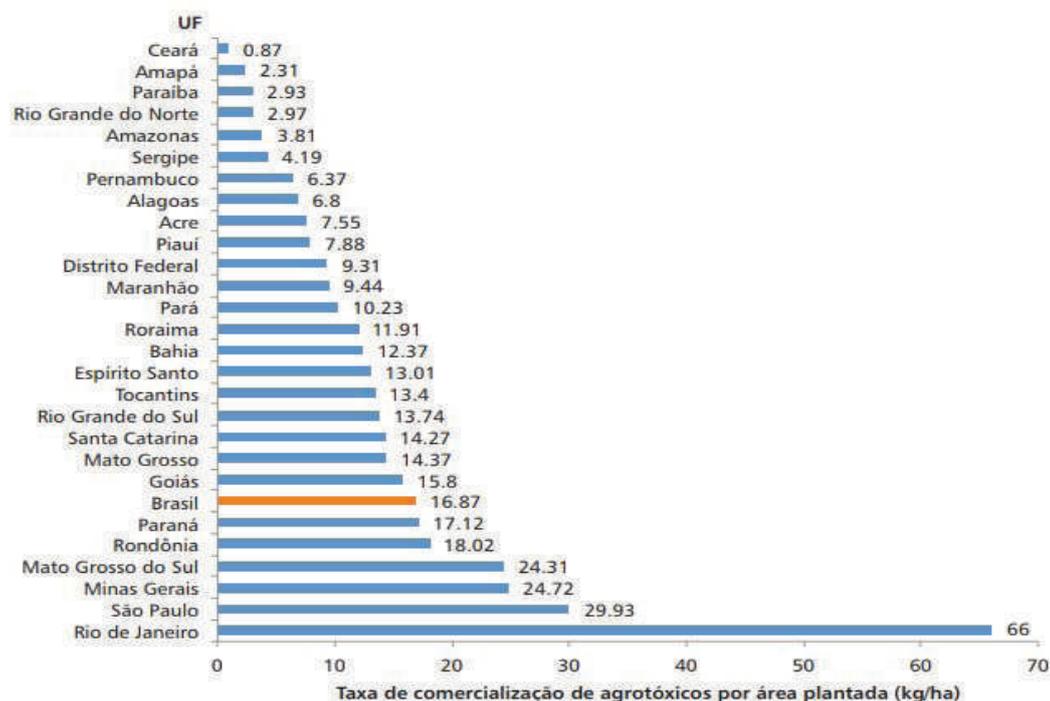
Figura 4 – Comercialização de agrotóxicos, por unidade da Federação, segundo as macrorregiões – Brasil (2014)



Fonte: Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.

A seguir, podem ser visualizados os dados referentes à taxa de comercialização de agrotóxicos e afins por área plantada (quilo por hectare) nas unidades federadas, correspondentes ao ano de 2014, ainda conforme dados do Ministério da Saúde (2018).

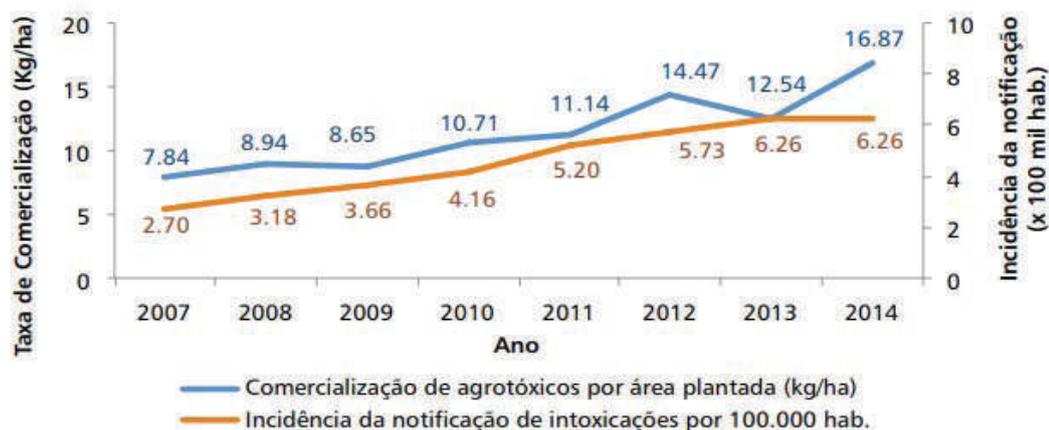
Figura 5 – Taxa de comercialização de agrotóxicos e afins por área plantada, por unidade da Federação – Brasil (2014)



Fonte: Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos

A evidenciada expansão na comercialização e consumo em nível nacional impactou, inevitavelmente, no aumento de notificações de intoxicações por agrotóxicos, conforme se pode verificar no gráfico a seguir transposto, extraído do Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos (Ministério da Saúde, 2018):

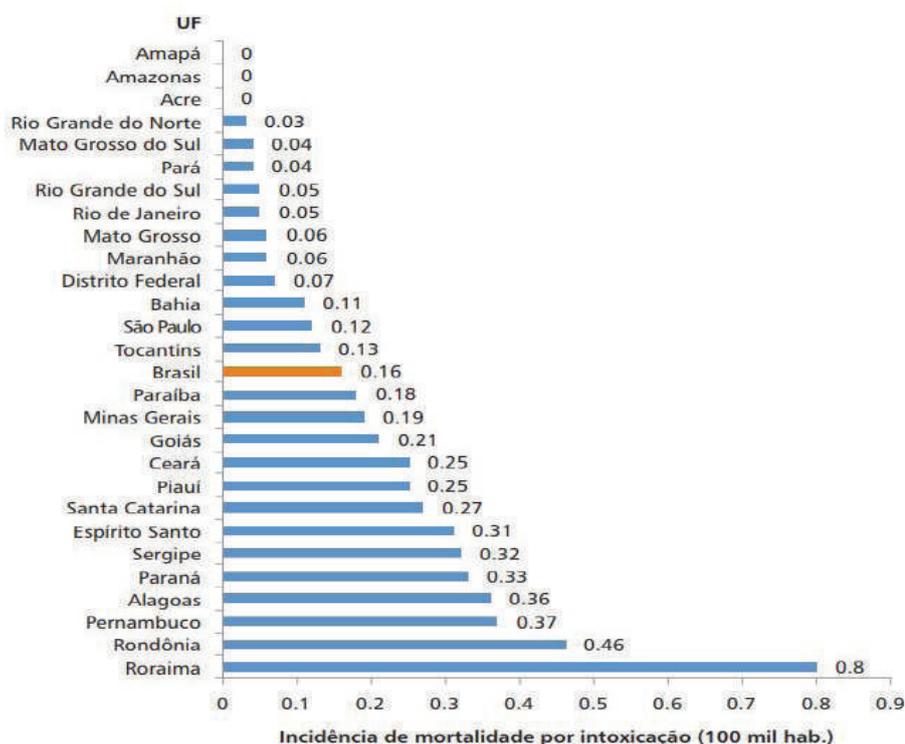
Figura 6 – Comercialização de agrotóxicos e afins por área plantada e incidência da notificação de intoxicações por agrotóxicos – Brasil (2007-2014)



Fonte: Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.

Ainda no tocante ao relatório institucional do Ministério Da Saúde (2018), ao se considerar o ano de 2014, Roraima (0,8/100 mil habitantes) e Rondônia (0,46/100 mil habitantes) se apresentaram como os estados onde ocorreu a maior incidência de óbitos por intoxicação por agrotóxicos, conforme a seguir demonstrado.

Figura 7 – Incidência de mortalidade por intoxicação por agrotóxicos, por unidade da Federação Brasil (2014)



Fonte: Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.



O significativo aumento do volume consumido de agrotóxicos no país (dados de 2014) e dos efeitos nocivos à saúde humana, revelados da análise dos gráficos e números ora apresentados, converge com os fatos e conclusões apresentadas pelo Professor Doutor Ariovaldo Umbelino Oliveira, da Universidade de São Paulo (USP), no livro “A Mundialização da Agricultura Brasileira” (2016, p. 483-485). Veja-se, na íntegra:

(...) o Brasil é maior importador de agrotóxicos do planeta. Consome pelo menos 14 tipos de venenos proibidos no mundo, dos quais quatro, pelos riscos à saúde humana, foram banidos no ano passado, embora pesquisadores suspeitem que ainda estejam em uso na agricultura. Em 2013 foram consumidos um bilhão de litros de agrotóxicos no País – uma cota per capita de 5 litros por habitante e movimento de cerca de R\$ 8 bilhões no ascendente mercado dos venenos. Dos agrotóxicos banidos, pelo menos um, o Endosulfan, prejudicial aos sistemas reprodutivo e endócrino, aparece em 44% das 62 amostras de leite materno analisadas por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) no município de Lucas do Rio Verde, cidade que vive o paradoxo de ícone do agronegócio e campeã nacional das contaminações por agrotóxicos. Lá se despeja anualmente, em média, 136 litros de venenos por habitante. Na pesquisa coordenada pelo médico professor da UFMT Wanderlei Pignati, os agrotóxicos aparecem em todas as 62 amostras do leite materno de mães que pariram entre 2007 e 2010, onde se destacam, além do Endosulfan, outros dois venenos ainda não banidos, o Deltametrina, com 37%, e o DDE, versão modificada do potente DDT, com 100% dos casos. Em Lucas do Rio Verde, aparecem ainda pelo menos outros três produtos banidos, o Paraquat, que provocou um surto de intoxicação aguda em crianças e idosos na cidade, em 2007, o Metamidofóis, e o Glifosato, este, presente em 70 das 79 amostras de sangue e urina de professores da área rural junto com outro veneno ainda não proibido, o Piretróides. Na lista dos proibidos em outros países estão ainda em uso no Brasil estão o Tricolfon, Cihexatina, Abamectina, Acefato, Carbofuran, Forato, Fosmete, Lactofen, Parationa Metílica e Thiram. “São lixos tóxicos na União Europeia e nos Estados Unidos. O Brasil lamentavelmente os aceita”, diz a toxicologista Márcia Sarpa de Campos Mello, da Unidade Técnica de Exposição Ocupacional e Ambiental do Instituto Nacional do Câncer (Inca), vinculado ao Ministério da Saúde. Conforme aponta a pesquisa feita em Lucas do Rio Verde, os agrotóxicos cancerígenos aparecem no corpo humano pela ingestão de água, pelo ar, pelo manuseio dos produtos e até pelos alimentos contaminados. Venenos como o Glifosato são despejados por pulverização aérea ou com o uso de trator, contaminam solo, lençóis freáticos, hortas, áreas urbanas e depois sobem para atmosfera. Com as precipitações pluviométricas, retornam em forma de “chuva de agrotóxico”, fenômeno que ocorre em todas as regiões agrícolas mato-grossenses estudadas. Os efeitos no organismo humano são confirmados por pesquisas também em outros municípios e regiões do país. O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), segundo a pesquisadora do Inca, mostrou níveis fortes de contaminação em produtos como o arroz, alface, mamão, pepino, uva e pimentão, este, o vilão, em 90% das amostras coletadas. Mas estão também em praticamente toda a cadeia alimentar, como soja, leite e carne, que ainda não foram incluídas nas análises. O professor Pignati diz que os resultados preliminares apontam que pelo menos 30% dos 20 alimentos até agora analisados não poderiam sequer estar na mesa do brasileiro. Experiências de laboratórios feitas em animais demonstram que os agrotóxicos proibidos na União Europeia e Estados Unidos são associados ao câncer e a outras doenças de fundo neurológico, hepático, respiratórios, renais e má formação genética. A pesquisadora do Inca lembra que os agrotóxicos podem não ser o vilão, mas fazem parte do conjunto de fatores que implicam no aumento de câncer no Brasil cuja estimativa, que era de 518 mil novos casos no período 2012/2013,



foi elevada para 576 mil casos em 2014 e 2015. Entre os tipos de câncer, os mais suscetíveis aos efeitos de agrotóxicos no sistema hormonal são os de mama e de próstata. No mesmo período, segundo Márcia, o Inca avaliou que o câncer de mama aumentou de 52.680 casos para 57.129. Na mesma pesquisa sobre o leite materno, a equipe de Pignati chegou a um dado alarmante, discrepante de qualquer padrão: num espaço de dez anos, os casos de câncer por 10 mil habitantes, em Lucas do Rio Verde, saltaram de três para 40. Os problemas de malformação por mil nascidos saltaram de cinco para 20. Os dados, naturalmente, reforçam as suspeitas sobre o papel dos agrotóxicos. Pignati afirma que os grandes produtores desdenham da proibição dos venenos aqui usados largamente, com uma irresponsável ironia: “Eles dizem que não exportam seus produtos para a União Europeia ou Estados Unidos, e sim para mercados africanos e asiáticos.” Apesar dos resultados alarmantes das pesquisas em Lucas do Rio Verde, o governo mato-grossense deu um passo atrás na prevenção, flexibilizando por decreto, no ano passado, a legislação que limitava a pulverização por trator a 300 metros de rios, nascentes, córregos e residências. “O novo decreto é um retrocesso. O limite agora é de 90 metros”, lamenta o professor. “Não há um único brasileiro que não esteja consumindo agrotóxico. Viramos mercado de escoamento do veneno recusado pelo resto do mundo”, diz o médico Guilherme Franco Netto, assessor de saúde ambiental da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz). Na sexta-feira, diante da probabilidade de agravamento do cenário com o afrouxamento legal, a Fiocruz emitiu um documento chamado de “carta aberta”, em que convoca outras instituições de pesquisa e os movimentos sociais do campo ligados à agricultura familiar para uma ofensiva contra o poder (econômico e político) do agronegócio e seu forte lobby em toda a estrutura do governo federal.

A situação é sensível e por isso deve ser priorizada pelo corpo gestor governamental e órgãos de controle, responsáveis que são, respectivamente, por instituir e induzir cultura e mecanismos efetivos de governança sobre macroprocessos que envolvam a produção, comercialização e consumo de agrotóxicos.

Nesse pensar, destaca-se que, em obra denominada “Referencial Básico de Governança” (2014), o Tribunal de Contas da União (TCU), apregoa que a boa governança no setor público permite: a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização estatal pareça, perante os cidadãos, responsável; c) ser transparente para com a sociedade, que deverá estar informada sobre as decisões governamentais e os riscos nelas envolvidos; e d) garantir a existência de um efetivo sistema de gestão de riscos.

Para a Corte de Controle Federal (2014, p. 26), governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

A atuação controladora sobre o tema da governança dos agrotóxicos já ocorre na prática, no âmbito do TCU, que, em 2017, após fiscalização empreendida junto à ANVISA, determinou, no bojo do Acórdão Plenário 2253/2017 (Processo 010.084/2017-7), entre outras medidas, que a agência concluísse o Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), ferramenta essencial para viabilizar, no campo da regulação sobre agrotóxicos, transparência, tomada de decisão e gerenciamento de riscos, fundamentos basilares da boa governança do setor público, como já visto.

Anota-se também que o tema da governança regulatória na área de agrotóxicos foi objeto do



Programa #EuFiscalizo⁶ do TCU em junho de 2018, no qual são apresentados dados e conclusões – convergentes com os aqui expostos – de técnicos daquela Corte no bojo de documentário de aproximadamente vinte e cinco minutos.

Assim, considerando que é competência administrativa comum de Municípios, Estados e União cuidar da saúde pública e proteger o meio ambiente (art. 23, II e VI, da Constituição Federal), as Cortes de Contas estaduais necessitam, por meio de fiscalizações específicas, induzir o aperfeiçoamento da governança regulatória sobre produção, comercialização e uso de agrotóxicos no âmbito dos estados, dada a sensibilidade da matéria para a saúde humana e meio ambiente locais.

3 O PARAQUATE

O Paraquate é um herbicida de contato não seletivo com função de combater plantas daninhas, que atua por meio de mecanismos de indução do estresse oxidativo pela produção aumentada de radicais livres associados à depleção dos sistemas antioxidantes do organismo (MARTINS, 2013).

O agrotóxico Paraquate pode causar alterações fisiológicas e morte em animais e humanos, na medida em que “desempenha um papel causal na neurotoxicidade, devido o cérebro ter baixos níveis de enzimas antioxidantes e um conteúdo lipídico elevado, tornando-se suscetível ao ataque de espécies reativas de oxigênio” (MARTINS, 2013, p. 1).

O uso do ingrediente ativo Paraquate traz comprovadamente danos à saúde humana e ao meio ambiente, conforme atestado pela ANVISA, no anexo da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 190, de 30 de novembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União (DOU) 230, de 1º de dezembro de 2017⁷, que alterou em partes a Resolução da Diretoria Colegiada 177, de 21 de setembro de 2017. Veja-se:

TERMO DE CONHECIMENTO DE RISCO E DE RESPONSABILIDADE PARA
USUÁRIOS DE PRODUTOS À BASE DO INGREDIENTE ATIVO PARAQUATE (a
ser anexado à respectiva Receita Agrônoma)
VOCÊ SABIA?

- UM PEQUENO GOLE DE PARAQUATE PODE MATAR.
- O PARAQUATE PODE SER ABSORVIDO PELA PELE.
- EVIDÊNCIAS INDICAM QUE A EXPOSIÇÃO AO PARAQUATE PODE SER UM DOS FATORES DE RISCO PARA A DOENÇA DE PARKINSON EM TRABALHADORES RURAIS.
- EVIDÊNCIAS DEMONSTRAM A EXISTÊNCIA DE RISCO DA EXPOSIÇÃO AO PARAQUATE CAUSAR MUTAÇÕES GENÉTICAS EM TRABALHADORES RURAIS.

Os riscos à saúde pública e ao meio ambiente derivados do uso da substância estão evidentes, também, na pág. 2 do Voto 056/2017/DIREG/ANVISA, excertos transcritos na sequência:

⁶Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/eufiscalizo-agrotoxicos.htm>> Acesso em 18/2/2019.

⁷ Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2871639/RDC_190_2017_.pdf/eb2f6c7f-c965-4e76-bed9-ea9842e48b5c> Acesso em 20/2/2019.

DA AVALIAÇÃO DA NOTA TÉCNICA DA FIOCRUZ

O art. 9º da RDC nº 48, de 2008, que dispõe sobre os procedimentos para reavaliação toxicológica de agrotóxicos, determina que a análise dos aspectos toxicológicos deve ser realizada pela Anvisa em conjunto com uma instituição reconhecida, técnica e cientificamente, na área de toxicologia. Para o cumprimento dessa regra foi firmado contrato entre a Anvisa e a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. Desta contratação resultou nota técnica da Fiocruz, entregue em outubro de 2009. Tal nota técnica teve sua revisão iniciada pela Anvisa em setembro de 2014 e concluiu que o Paraquate se enquadrava em todos os critérios proibitivos de registro relacionados à saúde determinados pela Lei nº 7.802, de 1989. A nota técnica considerou suficiente as evidências da literatura científica relacionadas à intoxicação aguda, mutagenicidade, desregulação endócrina, carcinogênese, toxicidade reprodutiva, teratogênese e doença de Parkinson.

Entretanto, de acordo com o parecer da GGTOX, as conclusões da Fiocruz não se basearam necessariamente em uma análise com avaliação da qualidade dos estudos, conforme critérios regulatórios, além de não fazer uma correta interpretação em relação à adequabilidade da indicação dos aspectos toxicológicos como sendo critérios proibitivos de registro.

Com isso, após analisar a nota técnica da Fiocruz, a GGTOX concluiu que havia peso de evidência suficiente e respaldo legal para a proibição do Paraquate no Brasil apenas para os seguintes aspectos: i) gravidade dos casos de intoxicações ocupacionais e acidentais; ii) pelo fato do uso de equipamentos de proteção individuais (EPIs) não garantirem proteção total contra a intoxicação por Paraquate, com o nível de exposição real dos trabalhadores excedendo os níveis aceitáveis de exposição ocupacional; iii) pela existência de evidências de desencadeamento da Doença de Parkinson; e iv) pelas evidências do seu potencial mutagênico.

O caráter lesivo da substância não é apenas potencial. Mato Grosso, mais especificamente o município de Lucas do Rio Verde, já teve sua população acometida pelos males imediatos causados pelo contato com a substância, no evento conhecido como “chuva de veneno”, conforme já apresentado no capítulo dois.

Exatamente por essas razões científicas e fáticas, a ANVISA banuiu o uso do Paraquate a partir de 22/9/2020⁸.

A suspensão da comercialização da substância, no entanto, a despeito da relativização concedida pela ANVISA, foi imediata, sem dilação, no âmbito do Rio Grande do Sul (RS), pelo respectivo órgão de defesa ambiental, onde, por isso, a questão foi judicializada a ponto de chegar às portas do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da Suspensão de Segurança (SS) 5230/RS.

Naquela ocasião, a Suprema Corte, na pessoa de sua Presidente, Ministra Carmem Lúcia, decidiu por manter a proibição de comercialização da substância no Rio Grande do Sul. A decisão se deu em querela promovida entre empresa fornecedora do produto contendo Paraquate e órgão de defesa ambiental do Rio Grande do Sul⁹, que lhe denegara registro no cadastro de agrotóxicos aptos a serem comercializados em solo gaúcho. Como essa denegação fora relaxada pelo Tribunal de Justiça (TJ/RS), em Mandado de Segurança (MS) ali intentado pelo fornecedor, a lide subiu ao STF, para decisão final sobre a matéria, revelada constitucional. A seguir, trechos elucidativos do

⁸ Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/117782/P01%2B%2BParaquate.pdf/0ec98b27-1b1f-49de-b788-7bbaa9dfb191>> Acesso em 20/2/2019.

⁹ Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM).



DECISÃO

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. REGISTRO DE AGROTÓXICO NO ÓRGÃO DE LICENCIAMENTO GAÚCHO (PARAQUATE): INDEFERIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA: MEDIDA LIMINAR DEFERIDA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ENTRE OS ENTES FEDERADOS. AMEAÇA DE GRAVE LESÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE: PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EX OFFICIO. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

Relatório

1. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – Fepam, fundação pública do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 15 da Lei n. 12.016/2009, requer a suspensão da execução da medida liminar deferida pelo Tribunal de Justiça gaúcho no Agravo de Instrumento n. 0366196-10.2016.8.21.7000, permitindo a comercialização do agrotóxico Paraquate Alta 200 SL no Estado.

O caso

2. Consta do processo eletrônico a impetração, por Alta América Latina Tecnologia Agrícola Ltda., de mandado de segurança contra ato da Diretora-Presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM (n.0195508-.0.2016.8.21.0001), pelo qual **indeferido o cadastramento do agrotóxico Paraquate Alta 200 SL naquela fundação pública estadual, impossibilitando, assim, a comercialização do produto no Rio Grande do Sul.**

[...]

9. Evidencia-se, portanto, discussão de natureza constitucional, referente aos limites da competência legislativa concorrente e comum, considerados os termos dos arts. 23 e 24 da Constituição da República, notadamente a definição do que sejam normas gerais e o alcance da expressão “para atender a suas peculiaridades”, constante da parte final do § 3º do art. 24, sendo certo que a competência para análise da medida de contracautela será sempre do Supremo Tribunal Federal quando o direito material discutido apoiar-se em fundamento constitucional, atraindo-se a matéria legal subjacente para este órgão judicial.

10. O que se põe em foco na ação mandamental é o **pretenso direito líquido e certo da empresa impetrante à obtenção do registro do produto ‘Paraquate Alta 200 SL’ no órgão responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul com objetivo de comercializá-lo no Estado, tendo o pleito sido indeferido em razão dos danos causados pelo herbicida à saúde e ao meio ambiente.** Na presente medida de contracautela, não se analisa o mérito da ação em trâmite nas instâncias de origem, mas apenas, reitera-se, a existência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face de **interesses públicos relevantes e constitucionalmente protegidos.**

11. Além do arrazoado desenvolvido pelo órgão de licenciamento estadual, evidenciando os **riscos advindos da utilização de agrotóxicos com princípio ativo paraquate, está comprovado que, em setembro de 2017, após longo processo de avaliação, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa optou pelo banimento do produto a partir de 2020** (fls. 65 e ss., e-doc. 1), estabelecendo, até lá, procedimento de transição definidor de culturas específicas nas quais o produto pode ser utilizado, tornando obrigatória a assinatura do termo de responsabilidade e esclarecimentos sobre o risco de uso do herbicida. Consta da notícia divulgada no sítio da agência regulatória nacional

juntada ao processo eletrônico: “Na Reunião Ordinária Pública desta terça feira (19/09), a Diretoria Colegiada da Anvisa (Dicol) concluiu a reavaliação toxicológica do ingrediente ativo Paraquate, iniciada em 2008 e, desde então, estudada exaustivamente pela Agência e discutida com o setor regulado e a sociedade. **A deliberação é pelo banimento do produto após três anos de prazo para transição.** O Paraquate é um herbicida com uso agrícola autorizado para aplicação





em pós-emergência de plantas infestantes e como dessecante em diversas culturas, incluindo **algodão, milho e soja**. É importante destacar que os riscos decorrentes da utilização do produto (mutagenicidade e Doença de Parkinson) se restringem aos trabalhadores que manipulam o produto, de forma que a população em geral não está suscetível à exposição da substância pelo consumo de alimentos. Não há evidências de que o uso de Paraquate deixe resíduos nos alimentos. Novas evidências científicas que, porventura, possam excluir o potencial mutagênico em células germinativas e estudos de biomonitoramento que garantissem uma exposição negligenciável ao produto poderiam levar à revisão da decisão da Agência em relação ao banimento. **No entanto, na ausência da disponibilização desses dados, até o momento, não há respaldo legal para a manutenção da comercialização do produto no país. O prazo concedido até o completo banimento do produto, de três anos, poderá permitir a apresentação dessas novas evidências.** Também poderá auxiliar a minimizar os altos impactos econômicos, agrônômicos e ambientais da medida, considerando, principalmente, a alta eficiência do produto, seu baixo custo, sua característica de não causar resistência em ervas daninhas e suas vantagens ambientais por permitir a adoção do sistema de plantio direto. Apesar do prazo concedido para o banimento, foram realizadas medidas restritivas imediatas para garantir a proteção dos trabalhadores. Apenas a aplicação por trator de cabine fechada será permitida, buscando reduzir ao máximo a exposição dos usuários ao produto. Será proibida a sua utilização em diversas culturas e na modalidade como dessecante, além de diversas outras medidas como ações de orientação e treinamento aos usuários, alterações nos rótulos e bulas e a proibição da comercialização de embalagens com volume menor de 5 litros. Com a implementação de todas essas medidas, se espera minimizar ao máximo a exposição ao produto, garantindo a proteção à saúde dos usuários até a finalização do prazo de transição estabelecido pela norma” (grifos nossos; fls. 65-66, e-doc. 1).

12. **O reconhecimento pelo órgão federal do prejuízo no uso do paraquate à saúde daqueles que manipulam herbicidas com essa substância em sua composição demonstra a similaridade da questão jurídica posta na espécie vertente com aquele objeto das ações de controle abstrato de constitucionalidade ajuizadas contra leis estaduais pelas quais se proibiu a produção, comercialização e uso de amianto/asbesto, nas quais este Supremo Tribunal assentou a legitimidade constitucional da opção legislativa estadual em editar normas específicas mais restritivas que a lei nacional, na esfera de sua competência legislativa concorrente, suplementar (sobre comércio, consumo e meio ambiente) e comum (cuidar da saúde), não havendo impedimento em adotar providência mais cautelosa que a estabelecida pelo legislador nacional** (Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3.937/SP, 3.406/RJ, 3.470/RJ, 3.356/PE e 3.357/RS, e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 109/SP).

13. A despeito da discussão sobre a competência legislativa dos entes federados afetos ao tema, **é inegável que a atuação do órgão de licenciamento estadual aperfeiçoa o processo de garantia de afastamento de perigo à saúde e de risco ao meio ambiente, configurando medida de prevenção para segurança das gerações futuras, com efetiva proteção e respeito à saúde e à integridade física. Não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra possíveis riscos futuros, objetivamente previsíveis e que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, acautela-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer.**

14. **Sobre essa perspectiva, faz-se juridicamente recomendável, nesse momento processual, manter-se os efeitos do indeferimento do registro pelo órgão de licenciamento estadual, pelo que se tem caracterizada situação justificadora da incidência do § 4º do art. 15 da Lei n. 12.016/2009, o qual dispõe: “§ 4o O presidente do tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar, em juízo**

prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida”.
(grifos nossos)

Algumas premissas importantes são retiradas do julgado:

a) para o STF, em matéria de meio ambiente e/ou saúde pública, é legítimo que no âmbito local/estadual se adotem regras ou práticas mais restritivas, em relação à esfera federal;

b) na ótica do STF, o banimento diferido (três anos) do Paraquate pela ANVISA, nesse passo, pôde ser preterido no Rio Grande do Sul, onde o órgão estadual responsável pelo (não) registro do agrotóxico, restritivamente, entendeu por banir a nociva substância de forma imediata; e

c) para o STF, a restrição imposta pelo órgão estadual para comercialização do Paraquate é legítima, pois, com prevenção e precaução, evita que a população e o meio ambiente incorram em riscos que, mesmo potenciais, poderão afetar irreversivelmente gerações futuras.

Na ótica da Suprema Corte, é plausível (e recomendável) que órgão estadual encarregado do controle e registro de agrotóxicos denegue, com efeitos imediatos, registro de produtos que contenham o ingrediente ativo Paraquate, em vista dos evidentes (pois comprovados cientificamente) males ao meio ambiente e à saúde humana, mesmo que, assim, o órgão estadual aja mais restritivamente que a ANVISA, que, quanto ao tema, optou por dilatar o banimento da comercialização da substância, até setembro de 2020.

Evidente, portanto, o caráter danoso – ao meio ambiente e saúde humana – do Paraquate, pressuposto esse confirmado acadêmica, científica e juridicamente (pela mais alta corte judiciária do país). Imperioso, assim, que os mecanismos de governança regulatória existentes nos estados estejam funcionais para verificação de situações críticas afetas ao uso e comercialização do agrotóxico, de forma a prevenir danos irreversíveis para as gerações atuais e futuras. Nesse cenário, há honroso nicho de atuação para as Cortes de Contas subnacionais, como se evidenciará no estudo de caso desenvolvido no próximo capítulo.

4 O USO E COMERCIALIZAÇÃO DO PARAQUATE EM MATO GROSSO E O POTENCIAL DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL

Como visto no capítulo anterior, foram prestigiados os princípios da prevenção e precaução para impedir o uso e comercialização do Paraquate no Rio Grande do Sul. Apesar disso, em Mato Grosso, a entidade ambiental responsável pela regulação estadual de agrotóxicos¹⁰ registra como apta para a comercialização o referido ingrediente ativo, nos termos da lista atualizada pela autarquia em 30/1/2019¹¹.

Segundo se observa na referida lista elaborada pelo INDEA/MT, posição de 30/1/2019, os agrotóxicos que contêm Paraquate estão cadastrados – como aptos para comercialização em Mato

¹⁰ Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA/MT), nos termos do art. 11 do Decreto estadual 1.651/2013.

¹¹ Disponível em <<http://www.indea.mt.gov.br/documents/363967/8546767/C%C3%B3pia+de+Rela%C3%A7%C3%A3o+de+Produtos+Cadastrados+30-01-2019.pdf/bafeff0b-b236-f815-e046-5a465d11d0ea>> Acesso em 24/2/2019.



Grosso – sob os números 1907 (validade 29/1/2021), 432 (validade até 17/12/2020), 1868 (validade 2/10/2020), 214 (validade 17/12/2020), 1345 (validade 11/9/2020), 1921 (validade 31/3/2021), 1559 (validade 24/5/2021), 1158 (validade 17/12/2020), 1985 (validade 28/12/2021), 1937 (validade 24/5/2021), 1863 (validade 2/10/2020), 2004 (validade 15/3/2022), 1380 (validade 11/9/2020), 1860 (validade 2/10/2020), 948 (validade 31/3/2020) e 1333 (validade 15/3/2021).

São, portanto, dezesseis produtos à base do ingrediente ativo Paraquate, autorizados para comercialização em solo mato-grossense. Destaca-se que a validade da maior parte das autorizações (treze) ultrapassa, inclusive, o período máximo estabelecido pela ANVISA, que é 22/9/2020, marco a partir do qual o produto fica banido no país, conforme visto no capítulo dois.

A manutenção – pela entidade reguladora estadual (INDEA/MT) – dos agrotóxicos em tela como aptos a serem comercializados é irregular.

Isso porque há, conforme exaustivamente evidenciado neste artigo, estudos científicos comprovando danos graves ocasionados à saúde humana e ao meio ambiente pelo ingrediente ativo Paraquate, mesmo com o uso racional do produto, a exemplo do que deliberou a ANVISA e do que se posicionou a FIOCRUZ, no Voto 056/2017/DIREG/ANVISA, já mencionado. Não fosse assim, o órgão regulador estadual gaúcho (FAPEM) e o STF não teriam convergido no entendimento de banir, imediatamente, o uso e a comercialização do Paraquate no Rio Grande do Sul. As salvaguardas afetas ao uso racional do produto não foram suficientes para permitir sua utilização/comercialização, que apresentam riscos graves à saúde humana e meio ambiente.

Nessa linha – de irregularidade na situação verificada em Mato Grosso – , é oportuno esclarecer que, a teor do Decreto estadual 1.651/2013 (art. 13, inciso IV), o cadastramento de agrotóxicos e afins no INDEA/MT terá validade de 5 (cinco) anos, sendo automaticamente cancelado quando “estudos científicos comprovarem danos graves ao meio ambiente ou à saúde humana mesmo com o uso racional do produto”.

Ora, estudos científicos dando conta do caráter nocivo do uso (ainda que racional) e comercialização do Paraquate há (ANVISA, FIOCRUZ, FAPEM), tanto que o STF entendeu como plausível e recomendável o banimento imediato do produto no Rio Grande do Sul. Havendo tais estudos, a norma estadual mato-grossense – Decreto estadual 1.651/2013 (art. 13, inciso IV) – é clara e explícita ao determinar ao INDEA/MT o cancelamento automático (sem diferimento, como fez a ANVISA) do registro de agrotóxicos que contenham Paraquate no Cadastro de defensivos aptos à comercialização em Mato Grosso.

Assim, diante do contexto fático e jurídico apresentado, é imperioso o imediato cancelamento, pelo INDEA/MT, do registro de todos os agrotóxicos que contenham o ingrediente ativo Paraquate, impedindo-se, por conseguinte, qualquer tipo de comercialização desse tipo de produto em solo mato-grossense. Frisa-se que o cancelamento automático, imediato, não conflita com o diferimento do banimento do produto no âmbito federal (ANVISA), segundo entendimento expresso do STF (SS 5230/RS), conforme já assentado.

Esse cancelamento do cadastro e da consequente comercialização do Paraquate em Mato Grosso deve ser determinado ao INDEA MT pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT),

em observância à competência corretiva do órgão de controle externo, constante do art. 47, X, da Constituição Estadual¹², e do art. 1º, XI e da Lei estadual 269/2007¹³.

O cadastramento de produtos contendo Paraquate pelo INDEA/MT (entidade reguladora), ato de gestão que é, não está imune a determinações corretivas do TCE/MT. Igualmente, o cancelamento é ato de gestão vinculado aos ditames do Decreto estadual 1.651/2013 (art. 13, inciso IV), lei em sentido material. Até mesmo atos discricionários de órgão/entidade reguladora são passíveis de correção via determinação da Corte de Contas, em caso de vício de ilegalidade. Veja-se sobre isso precedentes plenários do Tribunal de Contas da União (TCU):

O poder discricionário conferido aos administradores das agências reguladoras e de qualquer outro ente público não constitui fator impeditivo para o exercício das competências do TCU. O Tribunal só deve fazer determinações ou recomendações quando restar comprovada a ilegalidade para fins de determinação, e demonstrada a pertinência técnica das recomendações. Sempre caberá determinação quando configurada a prática de qualquer ilegalidade, seja ela realizada no escopo de um ato de caráter discricionário ou vinculado.

Acórdão 1201/2009-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

ÁREA: Competência do TCU | TEMA: Agência reguladora | SUBTEMA: Abrangência
Outros indexadores: Ilegalidade, Determinação, Fiscalização

Quando os atos irregulares praticados pelas agências reguladoras forem vinculados, caberá ao TCU realizar determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas. Na hipótese em que os atos são discricionários, o Tribunal deve realizar recomendações. Todavia, caso o ato discricionário contenha vício de ilegalidade, a Corte de Contas será competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar a sua anulação.

Acórdão 1131/2009-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

ÁREA: Competência do TCU | TEMA: Agência reguladora | SUBTEMA: Abrangência
Outros indexadores: Ato discricionário, Ato vinculado

A determinação corretiva do TCE/MT ao INDEA MT, para fins de cancelamento do registro de produtos contendo Paraquate como aptos à comercialização em Mato Grosso, pode ser precedida, inclusive, de medida cautelar suspensiva, pela Corte de Contas, do ato de cadastramento dos agrotóxicos, nos termos permitidos pelo art. 70, IV, da Lei estadual 269/2007¹⁴, desde que presentes na situação os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

¹²Art. 47 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

¹³Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:

(...)

XI. fixar prazo para que o titular do órgão ou entidade adote providências para o exato cumprimento das normas legais, se verificada ilegalidade;

¹⁴Art. 70 O Tribunal de Contas do Estado, em todo e qualquer processo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar, cumulativamente, as seguintes sanções e medidas:

(...)

IV. medidas cautelares.



A atuação ora vislumbrada para o TCE/MT não apenas restabelece legalidade e imprime governança ao macroprocesso regulatório levado a efeito pelo INDEA/MT em relação ao mercado de agrotóxicos. A ação de controle da Corte de Contas mato-grossense, tida aqui como imperiosa e emergencial, resguarda a saúde humana e o meio ambiente saudáveis para gerações presentes e futuras de Mato Grosso, em resgate do Estado do bem-estar social, em sua função interventiva/regulatória.

Além disso, prosperando a ação de controle, o modelo de atuação do TCE/MT na questão poderá ser compartilhado com as demais Cortes de Contas subnacionais que venham a diagnosticar nos respectivos estados a ameaça do uso e comercialização do agrotóxico Paraquate. Ter-se-ia, nessa hipótese, contribuição material do Sistema Nacional de Controle Externo para o aperfeiçoamento da governança regulatória sobre agrotóxicos, consubstanciando efetiva medida protetiva do meio ambiente e saúde humana em espectro supraestadual.

CONCLUSÃO

Este trabalho visou demonstrar, teórica e pragmaticamente, que os Tribunais de Contas subnacionais podem protagonizar ações de controle que impactam positivamente o nível de governança estadual sobre a regulação e fiscalização de agrotóxicos, cujos uso e comercialização, na ausência de controle estatal, ameaçam a saúde humana e o meio ambiente, em desprestígio do instituto do Estado do bem-estar social, presente na Constituição Federal de 1988. Logo, respondido afirmativamente o problema de pesquisa inicialmente posto.

O estudo de caso comprovou que há graves falhas regulatórias – como a constatada em Mato Grosso em relação ao Paraquate – que demandam ação de controle imediata, emergencial e cautelar das Cortes de Contas, em que pese o potencial nocivo dos agrotóxicos para saúde e meio ambiente, nocividade essa comprovada acadêmica, científica e juridicamente.

Para o STF, em matéria de meio ambiente e/ou saúde pública, é legítimo que no âmbito local/estadual, no concernente à governança regulatória, adotem-se regras ou práticas mais restritivas, em relação à esfera federal (ANVISA).

Nesse contexto, restrição de efeitos imediatos, sem dilação, imposta pela entidade reguladora estadual para comercialização do Paraquate é legítima e constitucional, pois, com prevenção e precaução, evita-se que a população e o meio ambiente locais incorram em riscos que, mesmo potenciais, poderão afetar irreversivelmente gerações futuras.

A situação verificada no estudo de caso reclama a imediata atuação do TCE/MT, para determinar, em primeiro, à entidade reguladora estadual, a suspensão cautelar do registro e por conseguinte do uso e comercialização em Mato Grosso de todos os produtos que contenham Paraquate como ingrediente ativo. No mérito, ao fim do respectivo processo de controle externo, urge que o TCE/MT determine à entidade reguladora estadual o cancelamento automático do registro da substância na lista de agrotóxicos e afins aptos a serem comercializados no estado de Mato Grosso.

No tocante às limitações encontradas na feitura deste trabalho, cita-se a escassez de bibliografia nacional especializada na temática.

Quanto à aplicação prática do presente estudo, propõe-se que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) delibere e emita diretrizes às Cortes de Contas subnacionais no intuito de instrumentalizá-las, com estratégia, de meios aptos a potencializar suas atuações em relação à governança regulatória estadual sobre os agrotóxicos, utilizando, como paradigma inicial, o modelo de ação aqui vislumbrado para o TCE/MT em relação ao Paraquate.

Por derradeiro, sugere-se, para fins de subsídio a futuras pesquisas na área, estudar e propor modelagem técnica e jurídica de atuação das Cortes de Contas subnacionais de forma conjunta e sistêmica, em questões que sejam de interesse comum de uma ou mais entidades federativas, a exemplo da governança regulatória sobre agrotóxicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. **Agrotóxicos na ótica do Sistema Único de Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Brasília: Ministério da Saúde, 2018**. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.Pdf>. Acesso em fevereiro de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável aos órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Programa #Eu Fiscalizo**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/eufiscalizo-agrotoxicos.htm>> Acesso em fevereiro de 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada nº 177, de 21 de setembro de 2017**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2871639/RDC_177_2017_.pdf/399e71db-5efb-4b34-a344-9d7e66510bce> Acesso em fevereiro de 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Câncer. Disponível em: <http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf>. Acesso em fevereiro de 2019.

CARNEIRO, Fernando Ferreira. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf>. Acesso em fevereiro de 2019.

CENTRAL BRASILEIRA DE NOTÍCIAS – CBN. Disponível em: <<https://cbn.globoradio.globo.com/series/agrotoxicos-perigo-invisivel/2016/05/02/CIDADEAGRICOLA-NO-INTERIOR-DE-SP-TEM-MAIS-QUE-O-TRIPLA-DE-ANOMALIAS-EM-BEBES.htm>>. Acesso em 13/2/2019.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em fevereiro de 2019.



GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTINS, Thaismara. **Herbicida Paraquat: conceitos, modo de ação e doenças relacionadas**. Semina: Ciências Biológicas e da Saúde, Londrina, v. 34, n. 2, p. 175-186, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminabio/article/viewFile/13583/13913>>. Acesso em fevereiro de 2019.

MATO GROSSO. **Decreto estadual 1.651, de 11 de março de 2013**. Regulamenta a Lei nº 8.588, de 27 de novembro de 2006, que dispõe sobre o uso, a produção, o comércio, o armazenamento, o transporte, a aplicação, o destino final de embalagens vazias e resíduos e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins no Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. Cuiabá, MT, fev 2019. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/dbd514b96539995a84257b2c0075a8f0?OpenDocument>>. Acesso em fevereiro de 2019.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, em 5 de outubro de 1989.

MATO GROSSO. Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso. **Lista de agrotóxicos cadastrados em Mato Grosso**. Disponível em: <<http://www.indea.mt.gov.br/-/6099478-agrotoxicos?ciclo=>>>. Acesso em janeiro de 2019.

MATO GROSSO. **Lei Estadual nº 269, de 22 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <<https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00051757/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20ATUALIZADA%20AT%C3%89%20JANEIRO%20DE%202015.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A mundialização da agricultura brasileira**. São Paulo: Iandê Editorial, 2016. Disponível em: <<http://agraria.fflch.usp.br/sites/agraria.fflch.usp.br/files/LIVRO%20%20MUNDIALIZA%C3%87%C3%83O%20pronto.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias-da-onu-apresentam-plano-para-reduzir-danos-causados-por-agrotoxicos-perigosos/>>. Acesso em FEVEREIRO DE 2019.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os objetivos de desenvolvimento do milênio**. 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: maio de 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.



José Arimatéia Araújo de Queiroz²

RESUMO

O presente artigo tem por objeto a análise do papel dos Tribunais de Contas na composição da rede de governança para a promoção de Compras Públicas Sustentáveis (CPS), em concretização ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 12, meta n.º 12.7, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. A pesquisa objetiva demonstrar como os referidos órgãos de Controle Externo podem fomentar a gestão pública na utilização de critérios e práticas sustentáveis nas aquisições de bens, serviços e obras. Assim, aborda-se a competência das Cortes de Contas para a matéria, com a definição de governança e sustentabilidade. E, após a avaliação da legislação, da doutrina e da jurisprudência, propõe-se uma linha de ação, composta por quatro diretrizes estruturais, para que os mencionados Tribunais possam orientar os Gestores Públicos no alcance dos citados objetivo e meta, quais sejam: fomento à educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos Gestores Públicos em relação às aquisições sustentáveis; exigência do cumprimento dos critérios e das práticas de sustentabilidade definidas na legislação; orientação para que o Planejamento Estratégico do Poder Público contemple planos de ação, logística e o Plano Anual de CPS; e, realização de auditoria de monitoramento. Posto isso, conclui-se que é fundamental a participação das Cortes de Contas no fortalecimento da rede de governança para a promoção de CPS no Brasil.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Governança. Compras Públicas Sustentáveis.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem por objeto³ a análise do papel dos Tribunais de Contas na composição da rede de governança para a promoção de Compras Públicas Sustentáveis (CPS)⁴, visando⁵ à concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 12, meta n.º 12.7, presente na

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referente ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas. sítio: www.tce.ro.gov.br.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação, Stricto Sensu, em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre do Programa de Pós-Graduação, Stricto Sensu, em Ciência Jurídica (PPCJ) da UNIVALI. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Faculdade de Ciências Humanas, Exatas e Letras de Rondônia (FARO). *Master in Business Administration (MBA)*, em Gestão Estratégica de Pessoas: Desenvolvimento Humano de Gestores pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduação em Direito pela FARO. Advogado, Assessor Técnico e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Porto Velho, Rondônia, Brasil. E-mail: josearimateiaraujo@gmail.com

³ Objeto: motivo temático ou causa cognitiva que determina a realização da Pesquisa Científica. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p.207.

⁴ A expressão “compras públicas”, no estudo, engloba a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras de engenharia.

⁵ Objetivo: meta que se deseja alcançar como desiderato da Pesquisa Científica. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p.207



A justificativa para a pesquisa, com a definição do mencionado Referente⁷, reside na necessidade de ampliar o percentual de CPS realizadas pelo Poder Público, de modo a fomentar o aprimoramento dos processos de aquisição de bens, serviços e obras, tendo por parâmetro os critérios e as práticas inovadoras de sustentabilidade nas dimensões ambiental, econômica e social.

Nesse viés, procura-se desmistificar, de forma objetiva e simples, como as Cortes de Contas devem integrar a rede de governança para orientar a Administração Pública – no âmbito nacional, regional e local – no alcance da meta proposta pela ONU.

Por esse ângulo, após o estabelecimento da competência para o exercício do Controle Externo sobre a matéria, surge a problematização do vertente estudo, qual seja: como os Tribunais de Contas podem contribuir para concretizar o objetivo n.º 12, meta n.º 12.7, e direcionar a Administração Pública, nas esferas nacional (União), regional (Estados) e local (Municípios) para a promoção de CPS?

Frente ao questionamento em voga, após a definição dos Conceitos Operacionais⁸ das Categorias⁹ “governança” e “sustentabilidade”, aprofunda-se a pesquisa doutrinária, normativa e jurisprudencial sobre a temática.

Assim, na parte final, a título de linha de ação, o estudo propõe quatro diretrizes estruturais¹⁰ para que os Tribunais de Contas orientem o Poder Público na promoção de CPS, são elas:

- a) fomento à educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos Gestores Públicos no sentido de efetivarem aquisições sustentáveis;
- b) exigência do cumprimento dos critérios e das práticas de sustentabilidade definidas na legislação;
- c) orientação para que o Planejamento Estratégico do Poder Público contemple planos de ação, logística e o Plano Anual de CPS; e,
- d) realização de auditoria de monitoramento das aquisições sustentáveis.

⁶ Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de **consumo sustentáveis**. [...] 12.7 **Promover práticas de compras públicas sustentáveis**, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. (grifo nosso). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods12/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

⁷ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

⁸ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 39.

⁹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 27.

¹⁰ Em março de 2018, a Comissão Nacional dos ODS lançou um Plano de Ação (2017-2019) para ampliar a disseminação dos ODS em todo o território nacional no aprimoramento de políticas públicas direcionadas ao alcance das metas da Agenda 2030. Uma das principais estratégias contidas no plano é a de internalização da Agenda 2030 em todo o território nacional. Para atingir tal objetivo, a comissão nacional procura estimular estruturas locais de governança, com a criação de comissões estaduais e municipais, que teriam a responsabilidade de coordenar a implementação dos ODS nos respectivos níveis de governo. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Documentos Temáticos. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 6 - 7 - 11 - 12 – 15**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org>>. Acesso em: 25 jan. 2019.





Posto isso, como hipótese¹¹, conclui-se que os Tribunais de Contas devem fortalecer a rede de governança para a promoção de CPS no Brasil, uma vez que esses órgãos de Controle Externo detêm *expertise* para recomendar e determinar à Administração Pública, nas diversas esferas de governo e poder, o aprimoramento dos processos destinados à aquisição de bens, serviços e obras, em atenção aos critérios e às práticas de sustentabilidade multidimensional.

O método empregado neste artigo foi o Indutivo¹², por pesquisa bibliográfica e documental, com resultados obtidos por base lógica indutiva. Ademais, nas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica¹³.

2 TRIBUNAIS DE CONTAS E A GOVERNANÇA PARA COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

2.1 Competência para o exercício do Controle Externo

No Brasil, há o Tribunal de Contas da União (TCU), 27 Tribunais de Contas dos Estados, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, e 06 Tribunais de Contas dos Municípios¹⁴. Recentemente, houve a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, na forma da Emenda Constitucional n.º 92/17. Com isso, em todo o País, existem hoje 34 Cortes de Contas.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 prevê diversos mecanismos de controle, dentre eles o Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas. Por conseguinte, é na qualidade de órgãos de controle que os Tribunais de Contas devem integrar a rede de governança para a promoção de CPS, uma vez que eles detêm a competência constitucional para examinar os atos licitatórios emitidos pelas Administrações Públicas, diretas e indiretas, de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados ou dos Municípios, conforme estabelece o art. 71, IX, X e XI, §§ 1º e 2º, da CRFB¹⁵.

Na legislação infraconstitucional também fica evidente a competência dos Tribunais de Contas, como órgãos integrantes do Poder Público, para garantir a obtenção da proposta mais vantajosa em termos sustentáveis (art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 e art. 31 da Lei n.º 13.303/2016)¹⁶,

¹¹ “[...] suposição que o investigador tem quanto ao Tema escolhido e ao equacionamento do problema apresentado”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 202.

¹² “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 91.

¹³ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 215

¹⁴ ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, 2003, p. 223-251.

¹⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. [...] § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. [...]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

¹⁶ Art. 3º A licitação destina-se a garantir [...], [...] a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...]. (grifos nossos). BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/

a qual, inevitavelmente, deve propiciar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e atender aos anseios sociais e econômicos (art. 182 e 225 da CRFB), tudo em benefício ao bem-estar das presentes e das futuras gerações de vida no Planeta.

Inclusive, o princípio da sustentabilidade se mantém consolidado, no ordenamento jurídico brasileiro, como diretriz para o exercício do Controle Externo sobre os atos destinados a compras públicas. Nesse ínterim, destaque-se que até mesmo os artigos 4º e 108 do novo Projeto de Lei (PL n.º 6814/2017¹⁷), o qual busca modernizar a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e revogar a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, define a sustentabilidade como norteadora das aquisições do Poder Público. Tais previsões *normativas estão alinhadas* aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constantes da Agenda 30 da ONU, principalmente em atendimento ao previsto no objetivo n.º 12, meta n.º 12.7, a seguir:

Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Meta: **12.7 Promover práticas de compras públicas sustentáveis**, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.



Figura 1: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030 da ONU. Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 27 jan. 2019. Ilustração: autor

Segundo Freitas, Santos & Santos¹⁸, os ODS dialogam com as ações e as políticas regionais e locais. Por conseguinte, de acordo com as citadas autoras, para o alcance das metas presentes nos referidos objetivos se faz necessário que haja a integração da “[...] agenda global com a agenda e os processos nacionais, regionais e locais; monitorar o progresso por indicadores; envolver os setores da sociedade nas atividades de aquisição de dados, análise e uso”.

L8666cons.htm>. Acesso em: 16 ago. 2019. [...] Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar [...], [...] desenvolvimento nacional sustentável [...]. (grifos nossos). BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁷ Art. 4º Na aplicação desta Lei serão observados os princípios [...], [...] **da sustentabilidade**. [...] Art. 108. Na contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base [...], [...] **critérios de sustentabilidade** [...]. BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 6814/2017**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁸ FREITAS, Ana Carla Pinheiro; SANTOS, Ivanna Pequeno dos; SANTOS, Jahyra Helena Pequeno dos. **O direito fundamental de acesso à água potável no Brasil como condição para um desenvolvimento sustentável**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (org.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p.67.

E, para compreender melhor esse cenário, é essencial definir o que se entende por governança e sustentabilidade para compras públicas.

2.2 Composição da rede de Governança para compras públicas sustentáveis

A expressão do inglês *governance* (governança) tem origem em documentos produzidos pelo *World Bank*¹⁹ (Banco Mundial), que a conceitua como: “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”. O Banco Mundial estabeleceu que a “[...] boa governança é sinônimo de gerenciamento e desenvolvimento sólido”.

No Brasil, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) indica que a Governança Democrática²⁰ busca apoiar “[...] políticas e a administração pública na sua instrumentalização para uma gestão modernizada, eficaz, transparente e participativa [...]”.

Voltado ao Controle Externo²¹, o TCU é referência no avanço dos estudos sobre governança para a sustentabilidade no setor público. A reportada Corte de Contas, *verbi gratia*, disciplinou a governança estatal para a sustentabilidade na obra intitulada “Dez passos para a boa governança”, veja-se:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.²² (grifos nossos).

Frente ao disposto, percebe-se que as definições de governança, para o Banco Mundial, o PNUD e o TCU, contêm características técnicas voltadas ao gerenciamento e à instrumentalização da administração moderna.

Em complemento aos conceitos técnicos mencionados, Bosselmann²³ ensina que o termo governança pode ser concebido como “[...] a soma das várias formas individuais e instituições, públicas e privadas, de gerir seus interesses comuns”.

Por sua vez, Garcia²⁴ explica que a “Governança deixa de ser um atributo de algum gover-

¹⁹ WORLD BANK. *Governance and development*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Governança Democrática*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>> Acesso em: 25 jan. 2019.

²¹ Ao dispor sobre o papel das “Entidades de *Fiscalización Superior*” y *la buena gobernanza*” (Entidades Superiores de Auditoria e boa governança), FERRER entendeu que, em nosso meio, tais entidades corresponderiam aos Tribunais de Contas, em que se efetiva a transparência ou o controle da legalidade. FERRER, Gabriel Real. *Gobernanza del agua y ods 2030 Agua y Sostenibilidad*. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (org.). *Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 118-119.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Dez passos para a boa governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 05. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

²³ BOSSELMANN, Klaus. *O princípio da Sustentabilidade*. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. p. 257

²⁴ GARCIA. Denise Schimitt Siqueira. *A Necessária emergência civil na governança global ambiental*. p. 57-77.

no para ser, de modo cada vez mais profundo, instrumento do incremento da coesão de entidades e organizações nacionais, regionais e globais”.

Traçadas essas definições, no escopo deste estudo, propõe-se o seguinte Conceito Operacional²⁵ para a Categoria Governança: prática moderna de administração cooperativa e sistêmica, que exige a integração de organismos e instituições internacionais, nacionais, regionais e locais para o alcance de determinado objetivo comum.

Ao caso, a meta para CPS pode ser alcançada com base na elaboração de Planejamento Estratégico que contemple planos anuais de logística e ação, formalizados com base na educação continuada para a mudança de cultura dos atuais gestores, em cumprimento aos critérios e às práticas sustentáveis definidos em lei, sobre o qual se possa realizar o monitoramento das aquisições, para avaliar e direcionar, de forma eficaz, transparente e participativa, a gestão pública no aprimoramento dos processos de compras.

Em termos práticos, o objetivo n.º 12, meta n.º 12.7, que trata da promoção de práticas de CPS, nasceu no seio de uma entidade internacional, isto é, da ONU, a qual é integrada por 197 países membros²⁶. E, após a fixação deste objetivo comum, no âmbito do controle, foram estabelecidas as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

No plano nacional, tais normas foram traduzidas pelo TCU, o qual passou a emitir determinações de fazer à Administração Pública Federal, bem como orientações aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e aos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), para que o Planejamento Estratégico de cada órgão e entidade que compõe a Administração Pública contemplasse planos de logística e ação, bem como a programação anual de contratações públicas sustentáveis, conforme ilustra o diagrama a seguir:

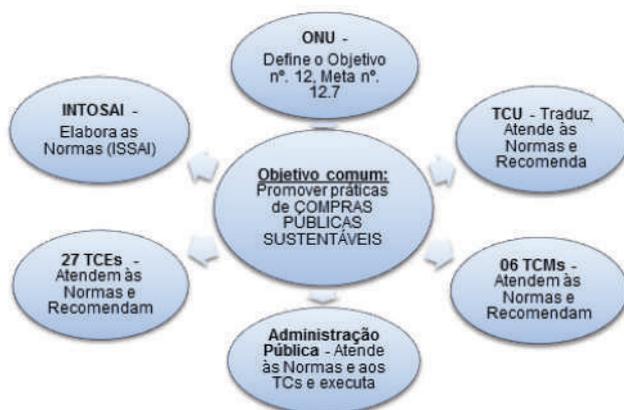


Figura 2: Rede de governança para CPS. Fonte: autor

À face do exposto, percebe-se a formação de uma verdadeira rede sistêmica, com diferen-

In: Dantas, Marcelo Buzagio; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; AGRELLI, Vanusa Murta. O novo em direito ambiental: estudos dos especialistas do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB sobre temas atuais. In: lumen juris Direito: Rio de Janeiro. 2008.

²⁵ Conceito Operacional (COP) proposto por composição “[...] é aquele que resulta da elaboração do Pesquisador, seja pela utilização das ideias de outros [...], “[...] combinadas com as do próprio Pesquisador”. A teor do definido por PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p.40.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Países-membros da ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

tes atores e um interesse comum transnacional²⁷, no sentido de alcançar igual meta, qual seja: a promoção de práticas para CPS, sendo esse o fundamento inspirador da governança.

2.3 O princípio da Sustentabilidade como norteador das compras públicas

Nas palavras de Freitas & Araújo²⁸, a “Sustentabilidade, pela etimologia da palavra, configura característica ou condição de um processo ou sistema que permite a sua permanência, em certo nível e por um determinado lapso temporal”. De acordo com as autoras, “a sustentabilidade da natureza como *Nachhaltigkeit*²⁹, já havia sido concebida há mais de 400 anos, na Alemanha”.

Em período mais recente (1987), a Comissão de Brundtland³⁰ delineou o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que “[...] satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

E, ao dispor sobre compras públicas, Mohan³¹ indica que o procedimento é chamado de sustentável quando integra requisitos específicos e critérios compatíveis e favoráveis em termos da “[...] *protection of the environment, of social progress and in support of economic development*” (proteção do meio ambiente, do progresso social e apoio ao desenvolvimento econômico).

Meneguzzi³², de igual forma, defende que a aquisição pública sustentável busca integrar aspectos ambientais, sociais e econômicos em todos os estágios do processo de licitação.

Ao seu turno, Freitas³³ explica que a dimensão social da sustentabilidade é a que “[...] não se coaduna com práticas excludentes e métodos iníquos de desenvolvimento”; a dimensão ambiental visa garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em benefício das presentes e das futuras gerações; e, por último, a dimensão econômica deve observar a ponderação e o “[...] adequado *trade-off* entre eficiência e equidade [...]” com o sopesamento dos custos diretos e indiretos, que constituem as externalidades.

Com efeito, considerados os conceitos tanto de governança como de sustentabilidade,

²⁷ “Que vai além das fronteiras nacionais, sendo comum a vários países, unidos política e economicamente: corporação transnacional”. DICIO. **Dicionário online de Português**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/transnacional/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

²⁸ FREITAS, Ana Carla Pinheiro & ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. **Apontamentos acerca da pré-história e da história da sustentabilidade, do desenvolvimento sustentável e da inserção da água no cenário da proteção ambiental**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (org.). *Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 157.

²⁹ Palavra alemã que significa “Sustentabilidade”.

³⁰ “[...] *that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs [...]*”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

³¹ MOHAN, Veluppillai. **Public procurement for sustainable development**. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

³² MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Org.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27.

³³ Nas palavras de Freitas, a sustentabilidade multidimensional é um “[...] princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político”. O estudo em questão trata das três primeiras dimensões. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 52-70.

até então delineados neste estudo, aplicados aos processos de compras públicas, afere-se a necessidade de conciliar interesses de diversos países, reunidos na ONU, de entidades internacionais e órgãos (nacionais, regionais e locais), no direcionamento de medidas sistêmicas de cooperação para que o interesse comum desses atores seja atendido, pois, em verdade, sem as chamadas “licitações verdes”³⁴, não haverá futuro para a humanidade, razão que justifica a integração também de produtores, fornecedores e consumidores – no que se inclui o Poder Público, por ser o maior consumidor³⁵ – no fomento de medidas sustentáveis para compras públicas.

Em complemento, ainda que esta pesquisa esteja voltada ao estudo do atendimento da meta nº. 12.7, é importante salientar que os Tribunais de Contas não se limitam ao alcance de uma única meta dos ODS, pois lhes cabe exigir a implementação do conjunto de objetivos presentes na Agenda 2030. A título de exemplo, pode-se indicar o julgado do TCU, presente no Acórdão n.º 1968/2017 – Plenário, que tratou da avaliação e do monitoramento dos ODS, recorte:

Acórdão n.º 1968/2017 – Plenário

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA **IMPLEMENTAR E MONITORAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**. COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL JUNTO À ONU. [...]. RECOMENDAÇÕES. [...] 9.1. determinar à Secretaria de Governo da Presidência da República [...] que apresente, no prazo de 120 dias: 9.1.1. **plano de internalização dos ODS, definindo os processos e as atividades necessárias para esse fim (inclusive aquelas relacionadas à internalização das metas, definição de indicadores nacionais, gestão de risco e controles internos)** [...] 9.6. determinar a Secretaria de Controle Externo (Segecex), que no prazo de 90 dias submeta à aprovação do Plenário um **plano para acompanhamento dos ODS, contemplando ações de curto, médio e longo prazos**,³⁶ [...]. (grifos nossos).

O trabalho do TCU para a internalização dos ODS na gestão pública também encontra suporte nas Normas Brasileiras de Auditoria do Serviço Público³⁷ (NBASP), as quais dispõem que “[...] os Tribunais de Contas devem exercer suas funções de forma a oferecer *accountability*, transparência e boa governança pública”. Tais princípios são decorrência das diretrizes da ONU no PNUD, as quais estabelecem as bases da boa governança, ao que se acrescenta participação, liderança,

³⁴ O processo pelo qual as organizações adquirem suprimentos ou contratam serviços levando em consideração aspectos como: (i) o melhor valor para considerações monetárias que incluam a análise de preço, qualidade, disponibilidade, funcionalidade, dentre outras; (ii) aspectos ambientais (“licitação verde”), que constituem os efeitos sobre o meio ambiente que o produto e/ou serviço tem em todo o seu ciclo de vida, ou seja, do berço ao túmulo; (iii) o ciclo de vida integral dos produtos; (iv) aspectos sociais: efeitos sobre questões sociais tais como a erradicação da pobreza, equidade internacional na distribuição de recursos, direitos trabalhistas, direitos humanos. MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

³⁵ Segundo dados de 2018 do Painel Processo de Compras, o valor das aquisições do Governo Federal correspondeu a R\$ 48.077.079.945,07 (quarenta e oito bilhões, setenta e sete milhões, setenta e nove mil, novecentos e quarenta e cinco reais e sete centavos), sendo que, deste montante, apenas 1% foram de compras sustentáveis. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Painel Processo de Compras**. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1968/2017 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

³⁷ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 35. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E-73CD0>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

responsabilidade, orientação por consenso, equidade, efetividade, eficiência e visão estratégica³⁸.

Nesse caminho, percebe-se que ações dos Tribunais de Contas do Brasil devem buscar orientar os Agentes Públicos na criação, principalmente de mecanismos de liderança e gestão estratégica, com o fomento à rede de cooperação, coordenada e integrada, de governança para a sustentabilidade nas aquisições públicas. Ademais, a teor das proposições em destaque, nota-se que o TCU está atuando amplamente para a consecução da sustentabilidade, com o incentivo à governança na Administração Pública Federal; e, portanto, constitui modelo de boa prática a ser estabelecida pelas demais Cortes de Contas do Brasil.

Inclusive, cabe referência ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), posto que ele emite determinações destinadas à garantia da governança e da sustentabilidade, como se observa no item VIII do Acórdão AC2-TC 00905/17³⁹, Processo nº 1727/2015 – TCE/RO (Prestação de Contas).

E, em termos normativos, o TCE/RO também incentiva medidas de inovação à governança, segundo o disposto no art. 21, V, da Resolução n.º 263/2018-TCE/RO – que trata da concessão de incentivo financeiro a pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, para atuação em programas ou projetos de inovação – nos seguintes termos:

Art. 21. Para pleitear incentivo financeiro de que trata esta Resolução, os projetos deverão estar, preferencialmente, vinculados a uma das áreas temáticas a seguir: [...] **V - Inovação em Governança e Sustentabilidade na Administração Pública: compreende os projetos que atendam ao desenvolvimento sustentável**, com a responsabilidade de garantir que as gerações presentes evoluam sem comprometer a capacidade de crescimento das gerações futuras;⁴⁰ [...]. (grifos nossos).

Perante o exposto, na senda do TCU e do TCE/RO, observa-se que todos os Tribunais de Contas podem fomentar a criação de métodos de Controle Externo inéditos para orientar a Administração Pública no que diz respeito à governança sustentável nas compras públicas.

Posto isto, há a possibilidade dessas Cortes de Contas fomentarem o desenvolvimento da boa governança na gestão pública, inclusive com o estabelecimento de critérios e práticas inovadoras para a realização de aquisições com respeito à sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Nesse cenário, é que o presente estudo propõe diretrizes elementares para que os Tribunais de Contas possam deter uma base exordial de orientação aos jurisdicionados no direcionamento das CPS, conforme descrito no próximo Título.

³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Governance for Sustainable Human Development**, 14-18.

³⁹ VIII – RECOMENDAR [...], [...] **boas práticas na Administração Pública**, com o fito de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, **sob a ótica da tutela da sustentabilidade multidimensional (econômica, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) exercida pelas Cortes de Contas, forte a atrair o direito fundamental à boa governança pública** [...]; (grifos nossos). RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão - AC2-TC 00905/17**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Publicado no D.O.e-TCE/RO nº 1495, ano VII, de 18 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01495_2017-10-18-12-42-25.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁴⁰ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 263/2018-TCE/RO**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01630_2018-5-14-15-59-48.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.



3 DIRETRIZES ESTRUTURAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PROMOVER COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Neste Título, com fulcro na doutrina, na legislação e na jurisprudência, o estudo passa a definir uma proposta de linha de ação, composta por quatro diretrizes elementares gerais, as quais se revelam como indispensáveis para que os Tribunais de Contas possam direcionar a Gestão Pública na realização de CPS, de modo a alcançar o objetivo n.º 12, meta n.º 12.7, da Agenda 2030 da ONU.

A citada proposta contempla diretrizes que podem ser representadas conforme a seguinte figura:



Figura 3. Diretrizes da linha de ação proposta aos Tribunais de Contas para a promoção de CPS.

Fonte: autor

Destaque-se, por último, que cada Subtítulo a seguir se constitui em uma das bases estruturais sobrepostas, as quais se pretende sejam ajustadas e aprimoradas segundo a realidade de cada Tribunal de Contas, tendo em conta que o objetivo e a meta em questão somente são legitimamente alcançados se houver respeito às normas constitucionais e legais que tratam da competência e da jurisdição das referidas Cortes para atuar nas diferentes esferas de governo.

3.1 Fomento à educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos Gestores Públicos na efetivação de Compras Públicas Sustentáveis

Em estudo de caso, Saldanha⁴¹ elencou os principais obstáculos para a efetuação de aquisições sustentáveis, dentre os quais: a falta de familiaridade, percepção e consciência ambiental dos agentes envolvidos; ausência de engajamento dos indivíduos; não definição de metas e ações, por meio de uma política devidamente institucionalizada; e, ainda, inexistência de entendimento da cultura da sustentabilidade organizacional.

Os apontamentos da mencionada autora indicam a dificuldade na realização de compras sustentáveis, que reside mormente na carência de medidas de educação para a sustentabilidade,

⁴¹ SALDANHA, Juliana Vieira. **Exequibilidade das Compras Públicas Sustentáveis em uma Instituição de Ensino da Região Norte do Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília. Faculdade UnB de Planaltina – FUP. Brasília, DF, 2016, p. 148. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/21265>>. Acesso em: 27 jan. 2019.



bem como na necessidade de mudança de cultura dos gestores e servidores da Administração Pública, os quais devem ser incentivados e direcionados pelas Cortes de Contas no desenvolvimento de políticas de governança e sustentabilidade, logo na fase do planejamento das aquisições

Nas palavras de Demarchi, Costa & Monte⁴², a educação “[...] é a principal ferramenta de que o Poder Público e a sociedade dispõem para o enfrentamento das questões ambientais [...]”. Ainda, de acordo com os autores, é necessário haver consciência da população, na qual se incluem os gestores públicos, quanto aos seus deveres para com a proteção dos recursos naturais, sob pena de as políticas públicas se tornarem em vão, por simplesmente não se concretizarem.

Nesse cerne, Morin⁴³ leciona que a educação é “[...] o desenvolvimento da aptidão para contextualizar e globalizar os saberes [...]”. Dessa maneira, percebe-se que a educação para a sustentabilidade deve propiciar a formação dos Agentes Públicos como cidadãos que sejam capazes de entender os problemas globais, de forma contextualizada e sistêmica, bem como para que se tornem solidários e assumam as responsabilidades para com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social, voltado ao bem estar dos seres vivos, do que depende a própria existência humana.

Um ponto de partida para a qualificação dos Gestores Públicos, em relação às práticas e às políticas sustentáveis nas compras públicas, pode ser obtido da perspectiva proposta por Cogo⁴⁴, a qual delineia nove passos para aquisições e contratações sustentáveis, que – resumidamente e com adaptações – transcreve-se:

1. verificar a real necessidade do objeto e gerenciar a demanda;
2. inserir parâmetros socioambientais na especificação técnica do objeto;
3. detalhar os aspectos ambientais, econômicos e sociais no projeto básico ou termo de referência;
4. substituir integralmente do processo físico, em papel, por processo eletrônico;
5. elaborar edital com base nos critérios de sustentabilidade e optar por aquisições compartilhadas;
6. selecionar fornecedores que comprovem o preenchimento dos requisitos de sustentabilidade e usem técnicas adequadas para eleger a proposta com melhor custo-benefício;
7. formular a minuta contratual com cláusulas sociais e ambientais;
8. exigir o transporte do objeto por meios sustentáveis;
9. otimizar a gestão de estoque e combater desperdícios.

Os passos em questão, de certo, contribuem para a sustentabilidade nas compras públicas; e, para que elas sejam realizadas adequadamente, faz-se necessário que, na fase interna da licitação, efetivem-se os devidos estudos e levantamentos técnicos a subsidiar o planejamento das aquisições, de modo a garantir que os itens do edital, do projeto básico ou termo de referência e

⁴² DEMARCHI, Clovis; COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William Roberto Alkema do. **Considerações sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil**. In: Tomo 01 [recurso eletrônico]: Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica. Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade. (Org): Ferrer, Gabriel Real; Dantas, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (Coord): BODNAR, Zenildo; GARCIA, Denise Schimitt Siqueira; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. Itajaí: UNIVALI, 2016. p. 220-221.

⁴³ Segundo Morin [...] “a educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria. O que supõe nele o enraizamento de sua identidade nacional”. MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 22, 24 e 65.

⁴⁴ COGO, Giselle Alves da Rocha. **Crerios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, 92-93. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br>>. Acesso em: 26 jan. 2019.



da minuta contratual sejam elaborados tendo por base o princípio da sustentabilidade. Entretanto – como aludido no Subtítulo a seguir – é preciso reconhecer que muitos dos passos referenciados por Cogo já constam da legislação brasileira. Assim, eles deveriam ser cumpridos pelos Administradores Públicos, em atenção ao princípio da Legalidade.

Nessa conjuntura, acredita-se que o motivo para ainda haver o desrespeito à legislação é explicado por Cunda⁴⁵ ao destacar que “[...] a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações depende muito mais de uma mudança de cultura do que de uma alteração legislativa”. Em complemento, a autora sinaliza que haja a “[...] adaptação dos editais e termos de referência com a inclusão do aspecto ambiental nas ações administrativas vez que é totalmente legal e viável implementar as licitações sustentáveis”.

Por essa visão, para contribuir com a mudança de cultura proposta por Cunda, defende-se a educação para a sustentabilidade, com a qualificação dos Gestores Públicos e o aprimoramento da análise dos Tribunais de Contas sobre os atos de licitação, para que seja possível a inserção dos critérios e das práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Assim, compreende-se que a exigência do Controle Externo para a inserção de parâmetros sustentáveis, ao tempo da elaboração dos editais para as aquisições públicas, previamente, parte do planejamento e da criação de um plano de capacitação dos Agentes Públicos que trabalham na área de compras e licitações, o que pode ser efetivado por meio de cursos ministrados por instituições externas ou pelas próprias escolas existentes no âmbito de boa parte dos Tribunais de Contas.

Nessa trilha, medidas já são adotadas pelo TCU, conforme se apreende do descrito no item 9.3.3 do Acórdão 1.056/2017 – Plenário⁴⁶, em que se determinou a “[...] promoção de ações de capacitação sobre a área temática de governança da sustentabilidade [...]”, o que também foi normatizado a teor do art. 13, inciso III, da Resolução n.º 268-TCU, de 04 de março de 2015⁴⁷. Com isso, identifica-se que os Tribunais de Contas podem determinar a capacitação de seu quadro de servidores, bem como dos gestores governamentais e demais agentes que integram a Administração Pública.

O papel desempenhado pelo TCU, inclusive, vem surtindo efeito gradual uma vez que as CPS do Governo Federal, respectivamente e ao longo dos anos, contiveram os seguintes aumentos percentuais: 2014, 0,70%; 2015 e 2016, 0,85%; 2017, 0,88%; 2018, 1,00%; e, considerados os primeiros 31 dias de janeiro de 2019, 2,52%. Frente a esses dados, coletados no Painel de Compras do Governo Federal, constata-se um pequeno e constante crescimento das aquisições sustentáveis, conforme ilustra o gráfico a seguir:

⁴⁵ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017 – Plenário**. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁴⁷ Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: [...] III - ações sistemáticas de sensibilização, conscientização e **capacitação de servidores e demais colaboradores do Tribunal**; (grifos nossos). BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Resolução nº 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

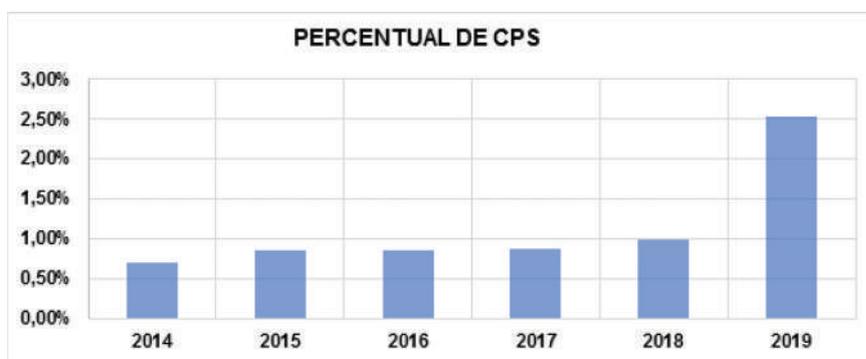


Gráfico 1: Percentual de CPS no Governo Federal. Fonte: autor⁴⁸

Contudo, de acordo com Seixas⁴⁹, percentual de CPS nesse padrão é diminuto se comparado ao da União Europeia, o qual se aproxima de 50% do total das aquisições.

Perante o exposto, nota-se um vasto campo de crescimento para as aquisições públicas sustentáveis no cenário nacional, cabendo aos Tribunais de Contas contribuir com o fomento à educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos Agentes Públicos, de modo a que estes procedam à inserção do objetivo nº. 12, meta nº. 12.7, da Agenda 2030 no Planejamento Estratégico com vistas à promoção das CPS.

3.2 A exigência do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis definidas na legislação

No Brasil, como discorrido, a mudança de cultura para CPS é lenta, com efeito, parece haver uma mística de que tais aquisições são desprovidas de parâmetros legais. Entretanto, aos poucos, o referido cenário vem se transformando.

O art. 225 da CRFB, por exemplo, indica o dever que tem o Poder Público em adotar medidas que atendam ao princípio da sustentabilidade⁵⁰. E, enquanto integrantes desse Poder, os Tribunais de Contas detêm a missão constitucional de fomentar a governança, objetivando a sustentabilidade nas compras públicas em defesa das presentes e futuras gerações de vida no Planeta.

Especificamente quanto às CPS, o art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de julho de 1993⁵¹; e, ainda, o art. 31 da Lei n.º 13.303⁵², de 30 de julho de 2016, indicam que as licitações se destinam a garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

⁴⁸ Gráfico elaborado pelo autor com base nas informações presentes no Painel Processo de Compras do Governos Federal. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Painel Processo de Compras**. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

⁴⁹ SEIXAS, Eduardo Souza. **Governança nas compras públicas sustentáveis**: um modelo para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia baseado na análise de redes sociais. Tese. (Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26018>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵¹ BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 16 ago. 2019.

⁵² BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 24 jan. 2019.

Nesse viés, cabe também considerar o art. 4º, §1º, I a VI, da Lei n.º 12.462⁵³, de 04 de agosto de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), que delineou a necessidade dos atos licitatórios respeitarem as normas ambientais (disposição adequada dos resíduos, licenciamento ambiental); sociais (acessibilidade às pessoas com deficiência) e econômicas (redução do consumo de energia e recursos naturais).

As citadas normas, inclusive, já foram objeto de regulamentação. No âmbito da União, tem-se o Decreto n.º 7.746/2012⁵⁴, bem como a Instrução Normativa n.º 01/2010⁵⁵ do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG); e, no campo Estadual, vislumbra-se o Decreto n.º 6252/2006⁵⁶, do Estado do Paraná; o Decreto n.º 53.336/2008⁵⁷, do Estado de São Paulo; o Decreto n.º 46.105/2012⁵⁸, do Estado de Minas Gerais; o Decreto n.º 21.264/2016⁵⁹, do Estado de Rondônia, dentre outros.

No Poder Judiciário e nos Tribunais de Contas também existe a regulamentação de critérios e práticas sustentáveis para compras públicas, a exemplo: a Resolução n.º 201/2015⁶⁰, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); a Resolução n.º 23.474/2016⁶¹, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); a Resolução n.º 268/2015⁶², do Tribunal de Contas da União (TCU); a Resolução n.º 976/2013⁶³, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS); a Resolução TC-90/2014⁶⁴, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

Inclusive, muitos destes Poderes e órgãos públicos criaram Planos de Gestão e de Logística Sustentável para suas aquisições e contratações, na linha do que definiu a União na Instrução Normativa n.º 10/2012⁶⁵, com a formalização de Planos Anuais para CPS.

⁵³ BRASIL. **Lei n. 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁴ BRASIL. **Decreto n. 7.746**, de 5 de junho de 2012 (redação dada pelo Decreto n.º 9.178/2017). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa n. 01**, de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁶ PARANÁ. **Decreto 6252**, de 22 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=41580&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁷ SÃO PAULO. **Decreto n. 53.336**, de 20 de agosto de 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53336-20.08.2008.html>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁸ MINAS GERAIS. **Decreto n. 46.105**, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=46105&ano=2012>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁵⁹ RONDÔNIA. **Decreto n. 21.264**, de 20 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.diof.ro.gov.br/data/uploads/2016/09/Doe-20-09-2016.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução 201**, de 3 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução n. 23.474**, de 19 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234742016.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução nº 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

⁶³ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). **Resolução n. 976/2013**. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:494729>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Resolução TC-90/2014**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa 10**, de 12 de novembro de 2012. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/394-instrucao-normativa-n-10-de-12-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 26 jan. 2019.



Ao analisar o conjunto de previsões legais em questão, dentre outras normas, foi possível elencar os critérios e as práticas de sustentabilidade que devem ser inseridas nos atos de licitação por parte da Administração Pública, nas esferas federal, estadual e municipal, salientando-se que o rol descrito no quadro a seguir é meramente exemplificativo. Veja-se:

Compra de bens	Contratação da prestação de serviços públicos	Contratação de obras públicas e serviços de engenharia
<p>a) exigência de que sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico ou biodegradável, que propicie a redução da emissão de gases de efeito estufa e a menor geração de resíduos, de acordo com o disposto nas Leis Federais n.ºs 12.187/2009, 12.305/2010, 9.433/1997 e 10.295/2001;</p> <p>b) necessidade de que ostentem a certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), por terem sido produzidos de modo sustentável;</p> <p>c) previsão de que não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva de RoHS (<i>Restriction of Certain Hazardous Substances</i>), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs);</p> <p>d) estabelecimento de critérios de preferência pelo uso de matérias primas local, originárias de manejo florestal sustentável ou reflorestamento;</p> <p>e) definição de que não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada pelos órgãos oficiais;</p> <p>f) previsão de rastreamento dos recursos naturais utilizados para comprovar a origem sustentável, com o uso de tecnologias que reduzam os impactos sobre a flora, fauna, ar, solo e água;</p> <p>g) indicação de que contenham maior vida útil e menor custo de manutenção;</p> <p>h) exigência do planejamento das aquisições, segundo as necessidades públicas, devidamente motivadas, com estudos por Plano de Logística e em atenção aos Programas de Eficiência de Gastos Públicos;</p> <p>i) realização das aquisições por meio eletrônico, visando à eficiência e à redução no consumo de papel;</p> <p>j) bens sejam acondicionados em embalagens adequadas, com o menor volume possível, produzidas por processo reciclável, com plásticos degradáveis e/ou de fontes renováveis;</p> <p>k) criação de condicionantes para que se empregue a coleta seletiva e a logística reversa (Lei n.º 12.305/2010), na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>	<p>a) estabelecimento de previsão pela utilização de produtos de limpeza e conservação seguros e atóxicos, que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), bem como que sejam rastreáveis os recursos naturais utilizados para comprovar a origem sustentável;</p> <p>b) previsão do uso de equipamentos de limpeza que gerem o menor ruído possível, como definido na Resolução CONAMA n.º 20, de 07 de dezembro de 1994.</p> <p>c) exigência da realização de programa de treinamento aos colaboradores, visando à redução do consumo de energia elétrica, água e produção de resíduos sólidos;</p> <p>d) priorização de medidas que propiciem a qualidade de vida no ambiente de trabalho;</p> <p>e) criação de obrigações voltadas para a separação dos resíduos recicláveis; destinação adequada das pilhas e baterias usadas;</p> <p>f) planejamento das contratações de serviço, segundo as necessidades públicas, devidamente motivadas, com estudos por Plano de Logística e em atenção aos Programas de Eficiência de Gastos Públicos;</p> <p>g) realização das contratações por meio de processos eletrônicos, visando a eficiência e a redução no consumo de papel;</p> <p>h) previsão do emprego da coleta seletiva, bem como das medidas de logística reversa (Lei n.º 12.305/2010), na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>	<p>a) elaboração prévia, detalhada e mais precisa possível dos Projetos Básicos e Executivos, os quais contemplem soluções de automação e iluminação natural, o uso de energias limpas, com equipamentos que reduzam o consumo, e, no sistema hidráulico, o reaproveitamento e uso da água da chuva;</p> <p>b) estabelecimento de diretrizes para que haja o menor impacto possível sobre os recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;</p> <p>c) exigência de que os materiais empregados nas obras sejam decorrentes de materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;</p> <p>d) previsão de medidas para que exista eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; geração de empregos, com o uso de mão de obra local;</p> <p>e) indicação de condições que considerem a maior vida útil e o menor custo de manutenção para o empreendimento, com o uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;</p> <p>f) fixação de critérios prévios, com base no planejamento adequado das obras públicas, devidamente motivados, com estudos que evidenciem a necessidade do empreendimento, em atenção aos Programas de Eficiência de Gastos Públicos;</p> <p>g) indicação da origem sustentável dos recursos naturais utilizados, com o emprego de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento;</p> <p>h) estabelecimento do emprego da coleta seletiva e das medidas de logística reversa (Lei n.º 12.305/2010), para haver o gerenciamento adequado dos resíduos gerados durante a execução das obras;</p> <p>i) necessidade de comprovação da regularidade ambiental dos insumos a serem utilizados nas obras (madeira, pedra, areia etc.).</p>

Quadro 1: Critérios e práticas para CPS. Fonte: autor⁶⁶.

⁶⁶ Quadro desenvolvido tendo como referência as seguintes normas: Lei n.º 8.666/1993; Decreto n.º 7.746/2012 da União; Decreto n.º 21.264 do Estado de Rondônia; Instrução Normativa n.º 01/2010 do MPOG; Resolução n.º 23.474/2016 do TSE; Resolução n.º 976/2013 do TCE/RS; Resolução TC-90/2014 do TCE/SC; e, ainda, a obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo dos Tribunais de Contas na implementação de critérios e**

Em apreciação ao resumo de critérios e práticas de sustentabilidade previstos no quadro em voga, a maioria formalizada em legislações e normas que regulamentaram o art. 3º da Lei n.º 8.666/93, extrai-se que eles são vinculantes e impositivos.

Portanto, os Tribunais de Contas detêm a competência legal e a legitimidade para exigir, por meio de recomendações e determinações, que os Agentes Públicos, nas diferentes esferas de governo, cumpram os citados requisitos ao tempo do planejamento e da elaboração dos editais de licitação para CPS.

3.3 Orientação para que o Planejamento Estratégico contemple planos de ação, logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis

A governança para CPS exige do Administrador Público participação, liderança, responsabilidade, orientação por consenso, equidade, efetividade, eficiência, *accountability*, transparência e visão estratégica, a teor do referenciado neste estudo.

Voltado ao campo estratégico, mostra-se salutar o planejamento e o regular desenvolvimento da fase interna das licitações. Nesse desiderato, revela-se essencial que os Tribunais de Contas orientem os entes jurisdicionados, no âmbito de cada competência, principalmente para a constituição de Planejamento Estratégico que contemple planos de ação e logística sustentáveis, bem como o Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis.

A mencionada orientação decorre das previsões normativas delineadas no Título anterior, sendo que pode ter por referência os diversos manuais e guias, dentre os quais: o Manual de Compras Sustentáveis da Universidade Federal de Santa Catarina⁶⁷ (UFSC); o Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho⁶⁸; o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis⁶⁹ (NESLIC); o Guia Prático de Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União⁷⁰, no Estado de São Paulo.

A jurisprudência do TCU, *exempli gratia*, já contempla acórdão que recomenda e determina medidas de fazer aos Gestores Públicos para a progressiva inserção de critérios e práticas de governança e sustentabilidade nos planos de compras públicas, devendo tais proposições compor o Planejamento Estratégico da Administração Pública Federal.

Ao caso, além do Acórdão 1.752/2011 - Plenário⁷¹, em que se determinou a redução de práticas de governança sustentável nas contratações públicas. (Dissertação não publicada). Mestrado em Ciência Jurídica. Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, SC, 2019.

⁶⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Manual de Compras Sustentáveis**. Disponível em: <<http://ufscsustentavel.ufsc.br/files/2016/04/MANUAL-WEB.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶⁸ BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). **Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf-316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁶⁹ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis NESLIC**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/13806>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁷⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis NESLIC**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/13806>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁷¹ [...] 9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica,

consumo de papel, energia elétrica e água, bem como do Acórdão 2.622/2015 - Plenário⁷², no qual se buscou informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições, cabe considerável destaque ao Acórdão 1.056/2017 – Plenário⁷³.

É que, por intermédio deste último acórdão, a Corte de Contas da União determinou a instrumentalização do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração; a criação de Planos de Gestão de Logística Sustentável, conforme definido no Planejamento Estratégico de cada órgão e entidade da Administração Federal⁷⁴. E, ainda, estabeleceu a necessidade do Plano Anual de Contratações Públicas, com a especificação dos requisitos de sustentabilidade, recortes:

Acórdão 1.056/2017 – Plenário

[...] 9.2. determinar que, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [...], [...] promova a necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 1993, de sorte a adotar as providências necessárias para que, a partir de 1º de janeiro de 2018, sejam efetivamente aplicadas as seguintes medidas: 9.2.1. implementar o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA) [...]. [...] 9.2.2. atuar, em conjunto com os integrantes da CISAP, no sentido de: 9.2.2.1. exigir que os **Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS)** ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade [...], [...] 9.2.5. exigir a devida apresentação da **Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do SIG, especificando os itens com requisitos de sustentabilidade** que serão adquiridos em consonância com o correspondente PLS; [...], [...] 9.4. determinar [...], [...] promova a necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666, de 1993, com o intuito de, a partir de 1º de janeiro de 2018, exigir e acompanhar a elaboração, a implementação e a avaliação dos **Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS)** pelos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional (APF), em consonância com o art. 16 do Decreto nº 7.746, de 2012 [...]. (grifos nossos).

Diante da importância da matéria transcrita, acórdãos do TCU com disposições sobre gestão de aquisições públicas, tal como o Acórdão n.º 2622/2015 – Plenário, têm sido levados ao conhecimento⁷⁵ dos demais TCEs e TCMs, justamente para o incentivo à ampliação da rede de governança nessa área estratégica.

água e papel, considerando a adesão do País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech [...]. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.752/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁷² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2622/2015** - TCU - Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017 – Plenário**. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁷⁴ Noutra pesquisa, voltada exclusivamente à atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), foi defendida a criação do Plano de Ação e do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade; e, ainda, o estabelecimento de Programas de Gestão de Logística Sustentável, com a previsão do Plano Anual de Compras Públicas no Plano Estratégico dos órgãos e entidades públicas. QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O Controle Externo sobre as Licitações Públicas voltado à Governança Sustentável Multidimensional** In: Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos (Org.). Porto Velho: ASCOM/TCE-RO, 2018, p. 127-131. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

⁷⁵ “[...] 9.13. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam à(o)(s): [...], [...] 9.13.5. Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do trabalho”. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2622/2015** - TCU - Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019



No plano da governança, realmente as normas internas das Cortes de Contas vêm sendo ampliadas. Observando o Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços do TCE/RO⁷⁶, a título de exemplo, vê-se que ele está alinhado ao Planejamento Estratégico da instituição, ainda que se entenda que deva ser aprimorado para que as aquisições sejam também sustentáveis, com a criação de programas de ação e logística sustentáveis, seguindo a linha do normatizado pelo TCU, na forma do art. 13 da Resolução n.º 268, de 04 de março de 2015⁷⁷.

A criação de programas de logística e planos anuais de ação para CPS, como demonstrado nesta pesquisa, bem como em atenção à matéria regulamentada pelo TCU, primeiramente deve ter por elementos a educação para a sustentabilidade, de modo a capacitar os gestores e servidores numa verdadeira mudança de cultura; servir como instrumento de orientação, por recomendações e determinações, para a inserção dos critérios e práticas de CPS já definidos em Lei; e, como será tratado no Subtítulo a seguir, possibilitar a utilização de auditoria para o monitoramento e avaliação das medidas implementadas.

Em síntese, os Tribunais de Contas devem atuar no controle externo das Administrações Públicas federal, estadual e municipal, para que haja a utilização de parâmetros de sustentabilidade ambiental, social e econômica já quando da fiscalização dos atos licitatórios, com o objetivo de apoiar e estimular boas práticas de governança sustentável, previamente estabelecidas no Planejamento Estratégico, a ser integrado por planos de ação e logística sustentáveis, bem como pelo Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis.

3.4 Auditoria de monitoramento das Compras Públicas Sustentáveis

Em relação ao monitoramento dos procedimentos para CPS, Cunda⁷⁸ defende que o “controle de sustentabilidade” – a ser exercido pelos TCs, dentre outras ferramentas – seja efetivado por meio de auditorias.

Segundo as Normas de Auditoria Governamental⁷⁹ aplicáveis ao Controle Externo brasileiro,

⁷⁶ Art. 2º As contratações de bens e serviços deverão [...] estar alinhadas com o **Planejamento Estratégico da instituição**. Art. 3º Para cada exercício orçamentário **será elaborado o Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços – PACC**, documento estratégico de alinhamento do planejamento com a execução orçamentária, dispendo de prazos de encaminhamento das demandas de contratações vinculadas aos projetos, ações e atividades desenvolvidas no âmbito do TCE-RO. [...]. BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Portaria n. 280, de 31 de março de 2017. **Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços**. Diário Oficial Eletrônico nº 1363, de 31.03.2017, Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01363_2017-3-31-15-24-28.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁷⁷ Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: I - inclusão de **critérios socioambientais nos editais de licitação para aquisição de bens permanentes e de consumo, contratação de serviços e de obras**; II - adoção de práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços, baseada em estudos e pesquisas realizados, levando em consideração o ciclo de vida dos produtos, desde o planejamento e uso, até a destinação ambientalmente adequada dos produtos; III - ações sistemáticas de sensibilização, conscientização e **capacitação de servidores e demais colaboradores** do Tribunal; (grifos nossos). BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução nº 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

⁷⁸ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, abr./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

⁷⁹ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo, p. 11.

a auditoria⁸⁰ constitui-se no “[...] exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério, com o fim de emitir uma opinião ou comentário”.

Nesse particular, as Normas Brasileiras de Auditoria do Serviço Público⁸¹ disciplinam sobre a importância das ações do Controle Externo dos Tribunais de Contas para a governança no setor público, destacando as ações de monitoramento, recorte:

[...] as ações de controle externo apoiam os responsáveis pela governança do setor público no exercício de suas responsabilidades ao **monitorar e reportar sobre as medidas adotadas para sanar falhas, aperfeiçoar atividades e aproveitar oportunidades de melhoria**, assim, complementando o ciclo de *accountability*. (grifo nosso).

Frente ao transcrito, a auditoria de monitoramento apresenta-se como o último eixo estrutural de que os Tribunais de Contas dispõem para orientar, recomendar e determinar à Administração Pública que proceda aos ajustes nos processos de CPS. Nessa fase, o acompanhamento dos processos das aquisições possibilita sanar eventuais falhas, bem como aperfeiçoar e alinhar os editais às práticas e aos critérios legais de sustentabilidade ambiental, econômica e social. E, a partir desta etapa, completa-se o ciclo da *accountability*.

Nesse seguimento, o TCU dispôs e regulamentou a auditoria para o monitoramento das CPS, conforme as disposições do Acórdão n.º 1056/2017 – Plenário⁸² e do art. 13 da Resolução n.º 268, de 04 de março de 2015⁸³.

Destarte, propõe-se que a auditoria⁸⁴ seja compreendida como a ferramenta de Controle Externo, instrumentalizada para o exame e o monitoramento da implementação dos parâmetros técnicos e das práticas legalmente sustentáveis, definidas previamente nos atos de licitação (critério legal estabelecido), que tem por objetivo proceder à análise sistêmica e integralizada da regular efetivação das CPS, sob a ótica das dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade (condição a ser encontrada).

Nessa linha, estudos da Comissão da União Europeia⁸⁵ indicam a necessidade do

⁸⁰ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p.40.

⁸¹ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público NBASP**: nível 1 – princípios básicos e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 28. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 19 maio 2018.

⁸² “[...] o TCU promover a adicional adoção das seguintes medidas: [...] b) promover estudos no sentido de incluir, no correspondente **procedimento de auditoria, a possibilidade de a APF realizar aquisições de produtos e serviços sustentáveis**, com maior agilidade e eficiência [...]”. (grifo nosso). BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017 – Plenário**. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisa-Jurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

⁸³ Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: [...] **IV - monitoramento e avaliação das medidas implementadas**, inclusive quanto à relação custo/benefício; [...]. (grifos nossos). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Resolução nº 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

⁸⁴ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p.37.

⁸⁵ “[...] *having environmental contract clauses is only effective if compliance with these clauses is properly monitored*”. EUROPEAN COMMISSION. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 66. ISBN: 978-92-79-56848-0. DOI: 10.2779/246106. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.



monitoramento como mecanismo de garantia do cumprimento daquilo que restou pactuado, o que se aplica aos processos de aquisições sustentáveis.

Desse modo, não basta as Cortes de Contas fiscalizarem a Administração Pública apenas quanto aos parâmetros sustentáveis fixados na fase da licitação, faz-se salutar o acompanhamento contínuo do verdadeiro cumprimento desses critérios, por meio do monitoramento, etapa na qual se confere o saneamento de todos os possíveis *vícios* que possam ter como efeito⁸⁶ o comprometimento da sustentabilidade.

Isso posto, entende-se que os Tribunais de Contas se revelam como *órgãos direcionadores* do Poder Público na adoção de medidas de governança para a promoção da sustentabilidade nas compras públicas, constituindo-se a auditoria de monitoramento em uma ferramenta eficiente e eficaz para demonstrar as falhas na aquisição de bens, na prestação dos serviços e na execução das obras de engenharia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou o papel que deve ser desempenhado pelos Tribunais de Contas na composição da rede de governança para a promoção de CPS. Assim, principalmente com fulcro no art. 225 da CRFB e no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, a pesquisa evidenciou que as Cortes de Contas detêm competência constitucional e legal para examinar os atos licitatórios emitidos pelas Administrações Públicas, diretas e indiretas, de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados ou dos Municípios.

Na sequência, estipulados os conceitos e os parâmetros da aplicação da governança e da sustentabilidade nas aquisições públicas, asseverou-se como é composta a rede de entidades e órgão internacionais, nacionais, regionais e locais para o alcance e a concretização do objetivo n.º 12, meta n.º 12.7, constante da Agenda 2030, momento em que se defendeu o fomento à Gestão Pública no aprimoramento dos processos para CPS, tendo por base critérios e práticas inovadoras de sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Por derradeiro, a título de proposta de linha de ação – com fundamento na legislação, na doutrina e na jurisprudência, dando-se destaque aos acórdãos do TCU – o presente artigo científico elencou quatro diretrizes gerais para que os Tribunais de Contas possam direcionar a Gestão Pública na realização de aquisições sustentáveis, são elas: fomento à educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos Gestores Públicos em relação às CPS; exigência do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis já definidos na legislação; orientação para que o Planejamento Estratégico do Poder Público contemple planos de ação, logística e o Plano Anual de CPS; e, realização de auditoria de monitoramento.

Posto isso, tendo em vista que a sustentabilidade é o alicerce para o desenvolvimento humano, confirma-se a hipótese de que é fundamental a participação dos Tribunais de Contas no for-

⁸⁶ Os efeitos são as reais consequências da diferença entre o critério preestabelecido e a condição constatada pelo profissional de auditoria, representados por fatos que evidenciam os erros ou prejuízos identificados e expressos, que demonstrem a necessidade de ações corretivas. INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 50.



talecimento da rede de governança para a promoção de CPS no Brasil, uma vez que estas Cortes detêm *expertise* e os mecanismos necessários para orientar, recomendar e determinar aos Gestores Públicos – com base nas diretrizes estruturais proposta nesta pesquisa – o aprimoramento dos processos destinados à aquisição de bens, serviços e obras, em atenção aos critérios e às práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social, o que viabiliza a concretização do objetivo n.º 12, meta n.º 12.7, da Agenda 2030 da ONU.

REFERÊNCIAS

BOSELNANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015, p. 257.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis NESLIC**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/13806>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 6814/2017**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)** de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução 201**, de 03 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). **Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.746**, de 05 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa n. 01** de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa 10**, de 12 de novembro de 2012. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/394-instrucao-normativa-n-10-de-12-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Painel Processo de Com-**



pras. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.752/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1375/2015 – Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2622/2015 - TCU - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017 – Plenário**. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 0. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução nº 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Portaria n. 280, de 31 de março de 2017. **Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços**. Diário Oficial Eletrônico nº 1363, de 31.03.2017, Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01363_2017-3-31-15-24-28.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução n. 23.474**, de 19 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234742016.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1968/2017 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CEARÁ. **Emenda Constitucional n. 92**, de 16 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20170821/do20170821p02.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

COGO, Giselle Alves da Rocha. **Crítérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, 92-93. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

DEMARCHI, Clovis; COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William Roberto Alkema do. **Considerações sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil**. In: Tomo 01 [recurso eletrônico]: Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica. Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade. (Org): Ferrer, Gabriel Real; Dantas, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (Coord): BODNAR, Zenildo; GARCIA, Denise Schimitt Siqueira; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. Itajaí: UNIVALI, 2016. p. 220-221.

DICIO. **Dicionário online de Português**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/transnacional/>>. Acesso em: 12 fev. 2019

EUROPEAN COMMISSION. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 66. ISBN: 978-92-79-56848-0. DOI: 10.2779/246106. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

FERRER, Gabriel Real. **Gobernanza del agua y ods 2030 Agua y Sostenibilidad**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (org.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 118-119.

FREITAS, Ana Carla Pinheiro & ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. **Apontamentos acerca da pré-história e da história da sustentabilidade, do desenvolvimento sustentável e da inserção da água no cenário da proteção ambiental**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (org.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 157.

FREITAS, Ana Carla Pinheiro; SANTOS, Ivanna Pequeno dos; SANTOS, Jahyra Helena Pequeno dos. **O direito fundamental de acesso à água potável no Brasil como condição para um desenvolvimento sustentável**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (org.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.





GARCIA, Denise Schimitt Siqueira. **A Necessária emergência civil na governança global ambiental**. p. 57-77. In: Dantas, Marcelo Buzaglio; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; AGRELLI, Vanusa Murta. O novo em direito ambiental: estudos dos especialistas do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB sobre temas atuais. In: lumen juris Direito: Rio de Janeiro. 2008.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 28. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 19 maio 2018.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 35. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Org.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 46.105**, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=46105&ano=2012>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

MOHAN, Veluppillai. **Public procurement for sustainable development**. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 22, 24 e 65.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods12/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Países-membros da ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Documentos Temáticos. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 6 - 7 - 11 - 12 - 15**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org>>. Acesso em: 25 jan. 2019.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Governança Democrática**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>> Acesso em: 25 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Governance for Sustainable Human Development**, 14-18.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PARANÁ. **Decreto 6252**, de 22 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=41580&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo dos Tribunais de Contas na implementação de critérios e práticas de governança sustentável nas contratações públicas**. (Dissertação não publicada). Mestrado em Ciência Jurídica. Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, Santa Catarina, 2019.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo sobre as Licitações Públicas voltado à Governança Sustentável Multidimensional** In: Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos (Org.). Porto Velho: ASCOM/TCE-RO, 2018, p. 127-131. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

SÃO PAULO. **Decreto n. 53.336**, de 20 de agosto de 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53336-20.08.2008.html>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, 2003, p. 223-251.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). **Resolução n. 976/2013**. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:494729>. Acesso em: 26 jan. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão - AC2-TC 00905/17**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Publicado no D.O.e-TCE/RO nº 1495, ano VII, de 18 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01495_2017-10-18-12-42-25.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

RONDÔNIA. **Decreto n. 21.264**, de 20 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.diof.ro>>.



gov.br/data/uploads/2016/09/Doe-20-09-2016.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 263/2018-TCE/RO**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01630_2018-5-14-15-59-48.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

SALDANHA, Juliana Vieira. **Exequibilidade das Compras Públicas Sustentáveis em uma Instituição de Ensino da Região Norte do Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília. Faculdade UnB de Planaltina – FUP. Brasília, DF, 2016, p. 148. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/21265>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Resolução TC-90/2014**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

SEIXAS, Eduardo Souza. **Governança nas compras públicas sustentáveis: um modelo para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia baseado na análise de redes sociais**. Tese. (Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26018>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Manual de Compras Sustentáveis**. Disponível em: <<http://ufscsustentavel.ufsc.br/files/2016/04/MANUAL-WEB.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

WORLD BANK. **Governance and development**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 25 jan. 2019.



DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: Uma Perspectiva Local dos Pregões Eletrônicos Como Fator de Impacto na Governança Pública e na Arrecadação Municipal¹

Francisley Carvalho Leite²

RESUMO

O presente artigo apresenta uma perspectiva local do Desenvolvimento Nacional Sustentável, relacionada às licitações eletrônicas, mais especificamente sobre a modalidade pregão, na forma eletrônica, objetiva-se descobrir o quanto esses interferem na Governança Pública e na Arrecadação do Município de Porto Velho. O Desenvolvimento Sustentável está consolidado em pelo menos três pilares, a economia, o social e o meio ambiente, um interdependente do outro, mas para que o país alcance a sustentabilidade faz-se necessária uma equânime distribuição de recursos, o que aparentemente não ocorre com a aplicação pregão eletrônico, prejudicando principalmente o fator social e conseqüentemente o crescimento sustentável. Utilizou-se como metodologia da pesquisa o estudo bibliográfico e documental predominantemente qualitativo, verificando-se principalmente doutrinas, legislações e as informações publicadas sobre as compras do Município e o Painel de Compras do Governo Federal. É possível que a Capital de Rondônia não arrecade milhões de reais em impostos sobre serviços decorrentes dos pregões eletrônicos, portanto, o estudo se propõe a verificar esses valores e de que forma essa ausência de arrecadação prejudica o crescimento local.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Nacional Sustentável. Governança. Licitações Eletrônicas. Arrecadação.

1 INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI é notória a percepção mundial quanto aos aspectos ambientais, sociais e econômicos, e ainda, a forma como a ciência desenvolveu soluções tecnológicas capazes de apresentar respostas, praticamente em tempo real.

Assim ocorreu com advento da Internet, que atualmente agrega valor a diversos serviços e produtos, além de ter possibilitado o desenvolvimento de ferramentas interativas, transparentes e

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referente ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas <www.tce.ro.gov.br>.

² Graduado em Administração com Habilitação em Sistemas de Informações pela Faculdade Interamericana de Porto Velho (UNIRON); Master in Business Administration (MBA) em Gestão Pública pelo Centro Universitário São Lucas (UNISL); Pós Graduando em Licitações e Contratos pela Faculdade Pólis Civitas; Cursando MBA em Gestão do Planejamento Estratégico no Setor Público pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO); Graduando em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR); Tecnólogo em Gestão Ambiental pela Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR). Administrador, Gestor Ambiental, Assessor Especial de Controle Setorial e Assistente Administrativo do Município de Porto Velho. E-mail: francisley@gmail.com



dinâmicas, como os sistemas online de operacionalização dos pregões na forma eletrônica.

Várias organizações públicas e privadas, se utilizam da Internet para planejar, armazenar, controlar e disponibilizar os seus serviços, que atualmente alcança milhões de pessoas em todo o mundo. No entanto, para entender e acompanhar essa evolução os governos, sobretudo os locais, devem promover estudos a fim de propor as mudanças necessárias para que o seu planejamento, projeções e desenvolvimento, não sejam afetados a ponto de causar uma instabilidade institucional.

Com a evolução na prestação dos serviços eletrônicos, teoricamente surgem dilemas, como: onde serão faturados os impostos sobre serviços (ISS), na sede do Município contratante do serviço? Ou no Município sede do prestador do serviço? O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) em qual estado será faturado?

A realidade referenciada ocorre em diversas situações análogas, por exemplo: Qual o Estado recebe o ICMS da energia elétrica, o Estado que produz ou Estado que consome? As empresas de cartão de crédito, pagam ISS no Município onde estão sediadas ou no Município onde as contas são faturadas e pagas? O cursos de Educação a Distância (EaD) faturam na localidade sede da Instituição de ensino ou no Município onde o aluno estuda e paga a fatura?

As questões levantadas também se aplicam, no caso da licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica. Qual o Município que arrecada o ISS? O que contrata os serviços ou aquele que sedia a empresa prestadora do serviço?

Para elucidar algumas dessas questões, o presente artigo se propõe a estudar a evolução histórica do desenvolvimento sustentável, sua recepção pela Constituição Federal de 1988 e o surgimento do conceito de Governança Pública e suas interseções com as licitações eletrônicas, contextualizando outros aspectos importantes, como: a legislação, doutrinas, tratados internacionais, dados estatísticos e outras informações relevantes para a análise proposta.

Na metodologia da pesquisa utilizou-se basicamente de dos tipos de pesquisa: bibliográfica, constituída principalmente de artigos científicos, livros e Internet, visto que permite um estudo muito mais amplo; e a pesquisa documental, que embora se assemelhe à pesquisa bibliográfica, permite que se tenha acesso à documentos tipo: processos administrativos, reportagens de jornal, relatórios de pesquisa, documentos oficiais, etc (MARCONI; LAKATOS, 2013).

Nas informações sobre a licitações eletrônicas, considerar-se-á os valores dos pregões concluídos em 2018, para a análise de dados, além das informações sobre as compras dos órgãos públicos federais sediados no Município de Porto Velho em conformidade com o Painel de Compras do Governo Federal.

Com a consolidação dos dados e informações será possível identificar o valor estimado de receitas que o Município de Porto Velho, não arrecadou em 2018 com o ISS, em decorrência das licitações eletrônicas, onde sagraram-se vencedoras dos certames, empresas sediadas em outros Estados e Municípios.

A depender dos valores envolvidos na “não arrecadação”, o presente artigo apresentará uma forma mais justa para a tributação dos municípios envolvidos, com vistas a melhor distribuição



dos recursos envolvidos, privilegiando-se o Desenvolvimento Sustentável Nacional com ênfase no desenvolvimento local e na Governança Pública.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E BREVE HISTÓRICO

2.1 Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

O Meio Ambiente é um tema que já vem sendo discutido há muitos anos, segundo o Ministério do Meio Ambiente, o termo “Ecologia” surgiu em 1869, proposto por Ernst Haeckel, para tratar da relação entre as espécies e seu ambiente. (BRASIL, 2017).

Desde o século XIX, após a proposição de Haeckel, a preocupação com as questões ambientais gradativamente ganham relevância, surge o primeiro parque nacional em Yellowstone”, USA (1872); Cria-se a União Internacional para a Conservação da Natureza na Suíça (1947); Publicação da “Primavera Silenciosa” por Rachel Carlson (1962); Surge o termo “Educação Ambiental” em 1965, etc. Culminando com a Conferência de Estocolmo, onde surge o termo “desenvolvimento sustentável”, e os especialistas têm a oportunidade de esclarecer que os recursos naturais são finitos.

O Tema relacionado ao desenvolvimento sustentável apareceu no cenário internacional com muita relevância para a humanidade, pois discute a preservação ambiental, crescimento econômico e o aspecto social, formando-se assim os pilares da sustentabilidade (USP, 2017).

Após as conferências do Rio de Janeiro (1992) e Joanesburgo (2002), os países envolvidos se comprometem a criar alternativas para redução da emissão de gás carbônico, redução de consumo, geração de energias mais limpas, etc. Como desdobramentos das conferências ambientais surge uma agenda mundial com os objetivos do milênio, que consistia em: Acabar com a fome e a miséria; Oferecer educação básica de qualidade para todos; Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde das gestantes; Combater a Aids, a malária e outras doenças; Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; Estabelecer parcerias para o desenvolvimento (BRASIL, 2017).

Devido ao sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com resultados como: A redução da pobreza mundial; aumento da frequência na escola primária; redução drástica no número de mortes infantis; aumento do acesso a água potável; milhões de vidas salvas pelo aumento de investimentos no combate a malária, a aids e a tuberculose; e ainda, tendo finalizado o prazo estabelecido pela agenda, surge a necessidade de um novo compromisso ambiental ainda mais abrangente, criando-se assim “Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”.

Os novos objetivos mundiais criaram uma agenda para 2030, objetivando tornar o mundo melhor para todos, são 169 metas, dentre elas, a seguinte: “12.7 Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (EUA, 2015).

Mesmo antes da Agenda 2030, o Governo Brasileiro já tentava implementar programas de compras sustentáveis, mas somente com o advento da Lei nº 12.349, de 12 de dezembro de 2010,



surge um suporte legal para as compras sustentáveis, alterando-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos).

As políticas brasileiras aliadas a meta 12.7, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015), possibilitaram a ascensão das compras públicas sustentáveis. No entanto, a temática ainda é pouco debatida e implementada nos Estados e Municípios do País, e as escassas alternativas implementadas não seguem a melhor metodologia, como ocorre com as licitações eletrônicas, quando permite a evasão de receitas de municípios com possível concentração dessas em cidades brasileiras mais desenvolvidas.

2.1.1 O Combate a Fome a os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Para o estudo em referência é importante destacar que, uma das principais bandeiras mundiais quando da aprovação dos “8 Objetivos do Milênio”, por todos os países que participaram da Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000 (ONU, 2019), teve como principal convergência que, a fome e a pobreza extrema, eram os aspectos mais relevantes que impediam o desenvolvimento sustentável.

Um dos aspectos que influenciam no aumento das taxas de pobreza, miserabilidade e fome, é a ausência ou insuficiência de governança pública em aspectos relevantes da economia municipal. Portanto, uma melhor distribuição da renda no território nacional pode promover reduções nesses indicadores, e ainda, contribuir para reforçar o Estado de bem estar social³.

A erradicação da pobreza e da fome é muito importante, assim sendo, em nova agenda mundial, intitulada “Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável”, os países reforçaram os aspectos de combate e erradicação da miséria e da fome. Para o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Ban Ki-moon:

“Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos. São uma lista das coisas a fazer em nome dos povos e do planeta, e um plano para o sucesso”.

Dentre as metas da Agenda 2030, existem vários fatores importantes para a promoção da sustentabilidade, no entanto, destacar-se-á a erradicação da pobreza e da fome e as compras públicas sustentáveis. Considera-se possível que mudanças na forma de promover as licitações e as tributações das empresas vencedoras, possam ser capazes de melhorar a economia local; aumentar as oportunidades de emprego e renda e conseqüentemente contribuir para o alcance das metas da agenda e consolidar o desenvolvimento nacional sustentável.

2.1.2 A Constituição Federal e a Legislação Brasileira

Os direitos fundamentais foram embasados inicialmente nos lemas e princípios da Revolução Francesa, liberdade, igualdade e fraternidade (BONAVIDES, 2004). Divididos em gerações, a primeira engloba o princípio de liberdade, associado aos direitos civis e sociais; a segunda encontra-se no princípio da igualdade, prima pelos direitos as liberdades positivas, reais ou concretas, garantindo-se os direitos econômicos, sociais e culturais (PAULO; ALEXANDRINO, 2014).

³ O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego (SANTOS, 2014)



Para o presente estudo enfatizar-se-á a terceira geração, pois é quando surgem os conceitos dos direitos difusos e coletivos, onde se insere o direito ao meio ambiente. Apenas para entender um pouco sobre a evolução dos direitos fundamentais, até o ponto que interessa a esse trabalho. A terceira está inserida no princípio da fraternidade e para Mendes e Branco (2012) é peculiar, pois trata da:

[...] titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural.

A Constituição Brasileira consagrou e acolheu as gerações dos direitos fundamentais, que foram objeto de revoluções Francesa e Americana, e responsáveis pela própria evolução da humanidade, mas além desses princípios, agregou outros, que não serão tratados no presente artigo. É importante frisar que mesmo antes da Constituição Federal de 1988, o Brasil já havia promulgado leis isoladas que acolhiam alguns desses princípios, destacar-se-á uma das principais relacionada ao meio ambiente.

Ao passo em que o Brasil participava das Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente apresentava uma evolução legislativa. São vários os marcos ambientais, mas dar-se-á destaque a Lei n. 6.938/1981, que adotou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e mesmo antes da Constituição Federal já conceituou desenvolvimento sustentável da seguinte forma:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

[...]

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (BRASIL, 1981)

Na perspectiva da Política Nacional do Meio Ambiente é possível verificar a condição, *sine qua non*⁴, entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, além da finalidade última culminar com a preservação da dignidade da pessoa humana.

O princípio do desenvolvimento sustentável também foi recepcionado pela Constituição Federal em seus artigos 170, caput, e inciso VI, e artigo 225, caput (SIRVINSKAS, 2018). Posteriormente, várias legislações foram publicadas no sentido de preservar o meio ambiente e ao mesmo tempo manter o crescimento econômico.

Apenas para ilustrar pode-se citar algumas das principais leis, quais sejam: Lei nº 8.171/1991 (Política Agrícola); Lei nº 9.605/1998 (Crimes Ambientais); Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação); Lei nº 10.257/2001 (AMADO, 2011).

Além desses aspectos, a Constituição Federal também recepcionou as regras objetivas para compras públicas em seu Art. 37, vejamos:

⁴ Normalmente a expressão é utilizada para expressar uma relação de necessidade lógica entre dois objetos (BRASIL, 2019). Sem a qual não (NOGUEIRA; CASTRO, 2019).



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 (BRASIL, 1988).

Para sistematizar e convergir a legislação de compras para uma atuação mais voltada ao desenvolvimento sócio-econômico, a Lei nº 12.349, de 12 de dezembro de 2010, incluiu o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da licitação.

No entanto, para que o objetivo seja alcançado é fundamental a distribuição de renda equânime, tanto que, uma das metas com o “Compromisso de Johannesburgo com o Desenvolvimento Sustentável (MELO, 2017)” e da Rio +20 (FIORILLO, 2013), é a erradicação da miséria e da fome.

O Governo Federal por meio do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, regulou o Art. 3º da Lei nº 8.666/93, de 21 junho de 1993, que trata do Desenvolvimento Sustentável Nacional.

Com o normativo mencionado a União cria regras para compras sustentáveis de bens e serviços, mas não prever equalizações tributárias. O Estado de Rondônia e o Município de Porto Velho, ainda não têm regulamento próprio e quando o editarem devem criar mecanismos⁵ de justiça arrecadatória.

Nos normativos apresentados e principalmente na Constituição Federal de 1998, verificam-se várias regras de Governança Pública aliadas ao Desenvolvimento Nacional Sustentável com forte tendência no atendimento ao interesse público e a dignidade da pessoa humana.

2.2 As Licitações e a Modalidade Pregão

O surgimento das licitações remontam há época da Europa Medieval, que em razão da necessidade de aquisição de bens e execução de obras e serviços, o Estado criou o sistema de aquisição “vela e pregão” (BARBOSA, 2019), que consistia em distribuir informativos, marcando local, data e horário onde se reunia os interessados em vender para a Administração e um representante do Estado.

Nesse procedimento era comum acender uma vela para dar início ao certame, cujos participantes ofertavam lances até que a vela se apagasse, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço. Alguns também dizem que o surgimento das licitações ocorreu em 1570 como o chamado “andar em pregão” (GODOY, 2016), ainda bastante superficial e sem regulamentação.

No Brasil a licitação foi criada juridicamente há 147 (cento e quarenta e sete) anos pelo Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as compras do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. E em 1922, o procedimento licitatório foi regulamentado no âmbito

⁵ Por envolver dois ou mais municípios, talvez sejam necessárias alterações legislativas nas Câmaras Municipais respectivas, mas esse aspecto não será abordado no presente estudo.



federal pelo Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que tratava do Código de Contabilidade da União.

Em 1967, a Administração Pública Federal, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seus artigos 125 a 144, estabeleceu a reforma administrativa federal e sistematizou o procedimento no âmbito das Administrações dos Estados e dos Municípios.

Em 1986, instituiu-se pela o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, por meio do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de janeiro de 1986.

Por fim, a Constituição de 1988 elevou a licitação a princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O princípio da licitação constante da Constituição de 1988 foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu inicialmente 5 (cinco) modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

O pregão surgiu no ordenamento jurídico brasileiro na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). E posteriormente a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que trata da gestão de recursos nas agências reguladoras, estendeu o pregão a todas as agências.

A idéia do pregão foi motivada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que culminou na edição, pelo Presidente da República, da Medida Provisória nº 2.206/2000, posteriormente, transformada na Medida Provisória nº 2.182 e reeditada, sucessivamente, por 18 (dezoito) vezes.

Em 2000, o Decreto Federal nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, aprovou o Regulamento para a forma presencial e o Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, regulamentou a forma eletrônica.

A Medida Provisória nº 2.026/2000, criou mais uma modalidade de licitação denominada pregão e posteriormente, em 2002, essa medida provisória transformou-se na Lei Federal nº 10.520/2002.

Em 2005, foi publicado o Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que trouxe alterações, especialmente a forma eletrônica do pregão e revogou o Decreto Federal n.º 3.697, de 21 de dezembro de 2000.

No âmbito do Município de Porto Velho o pregão na sua forma presencial foi instituído pelo Decreto Municipal n.º 9.733 de 08 de março de 2005 e na sua forma eletrônica pelo Decreto Municipal n.º 10.300 de 17 de fevereiro de 2006.

Com esse breve histórico pode-se observar que apesar das licitações já existirem no âmbito nacional há 147 (cento e quarenta e sete) anos, só evoluiu nos últimos 20 (vinte) anos com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas já existem projetos lei tramitando no Congresso Nacional para melhorar e unificar a legislação da licitações.

2.2.1 Conceitos Importantes

Para que se possa conceituar o que vem a ser a licitação é preciso trazer a baila alguns entendimentos dos diversos estudiosos, que se dedicam à temática, dessa forma Di Pietro (2005), diz o seguinte:

A licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2005).

Já para José Cretella Júnior, “é o procedimento prévio concorrencial que uma das partes institui para selecionar seu futuro contratante”. (CRETELLA JÚNIOR, 1994).

Para Hely Lopes Meirelles, licitação “é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. (MEIRELLES, 1996).

Outro autor que conceitua Licitação é Luiz Alberto Blanchet, para o qual a licitação “é o meio pelo qual a Administração Pública deve atender as necessidades da comunidade, e, sendo tal, deve ser um processo eficaz”. (BLANCHET, 1995).

No entanto, o que se pode depreender dos ensinamentos doutrinários, é que a licitação é um procedimento administrativo formal, em que a administração pública convoca empresas interessadas em apresentar propostas para o oferecimento de bens e serviços, objetivando a seleção daquela que for a mais vantajosa.

Já vimos que o dever da Administração Pública promover suas aquisições por meio de licitação pública foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Por isso, a licitação tem um grande significado para a Administração, pois possibilita que grande parte dos recursos financeiros sejam aplicados, por meio de sessões públicas, onde quaisquer pessoas, sejam físicas ou jurídicas, possam participar e contribuir com o fortalecimento da democracia controlando as despesas dos entes federados.

O art. 37, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, foi regulamentado pela lei n.º 8.666/93, e trouxe para o mundo jurídico os procedimentos e a forma como devem ser realizados os certames licitatórios.

Para Dallari (2006), a lei de licitações e contratos administrativos trouxe considerável progresso para as licitações, mas ainda precisa de ajustes importantes, objetivando maior celeridade e eficiência.

2.3 Governança

Historicamente o conceito de Governança está diretamente ligado a Governo, considerando a tradução literal do termo Grego “*kubêrnan*”, no entanto, o conceito fortaleceu-se no seio das grandes empresas multinacionais, tanto que, o Banco Mundial, nos últimos 30 (trinta) anos vem conceituando o termo da seguinte forma (CORRALO, 2014):



O Banco Mundial teve um inquestionável papel neste processo, especialmente com os documentos *Sub Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, de 1989; *Governance and Development*, de 1992; *Managing Development: the governance dimension – a discussion paper*, de 1991 e *Governance: The Bank's Experience*, de 1994. O UNDP – *United Nations Development Programme* com o documento *Reconceptualising Governance*, em 1997, avançou no mesmo sentido. E, no caminho já trilhado, tem-se a União Europeia com o Livro Branco, de 2001, e o respectivo relatório, de 2003. (GONÇALVES, 2006; PLATTNER, 2013, p. 17; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110; DOORNBOS, 2003, p. 3; WORLD BANK, 1989; 1991; 1992; 1994; UNPD, 1997; UNIÃO EUROPEIA, 2001; 2003).

Ainda considerando os aspectos empresariais de governança a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) denomina esse termo como Governança Corporativa. Para Sampaio (2009) apud OECD (1999), a Governança Corporativa pode ser definida como:

O sistema segundo o qual as corporações de negócio são dirigidas e controladas. A estrutura de governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como o conselho de administração, os diretores executivos, os acionistas e outros interessados, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. E oferece também bases através das quais os objetivos da empresa são estabelecidos, definindo os meios para se alcançarem tais objetivos e os instrumentos para se acompanhar o desempenho (OECD, 1999).

Já o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), apresenta o seguinte conceito:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade (IBGC, 2019).

Representa uma preocupação das grandes organizações quanto ao seu equilíbrio fiscal, distribuição de riquezas entre seus acionistas; aplicação de modelos de gestão eficientes, eficazes e efetivos; melhoria nos controles; maior transparência; melhor organização operacional na prestação de seus bens e serviços, e sobretudo, como toda a atividade das organizações afetam direta ou indiretamente a sociedade e o meio ambiente.

Para O Livro Branco da União Européia a governança consiste em: “designar o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001).

Para Carvalho Filho (2017) Governança Corporativa pode ser definida como:

[...] o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que disciplinam a forma e os métodos pelos quais a empresa é dirigida, administrada ou controlada. Cuida-se, pois, de um microssistema que norteia as ações e diretrizes da entidade. Envolve o relacionamento entre os sócios e os órgãos componentes, e, ainda, entre a empresa e o governo e a sociedade, sempre com realce para seu papel social.

Como informado anteriormente a Governança Corporativa prima pelos relacionamentos, parcerias e acordos, gerenciando-se os fatores internos e externos, mas com foco realçado na



A aplicabilidade organizacional dos conceitos e metodologias da Governança Corporativa apresentou resultados e melhorias significativas, e logo, surgiram derivações, como: Governança ambiental; Governança de Tecnologia da Informação; Governança Pública, Governança Local, Governança Global, Governança Interfederativa, dentre outras.

Martins (2017) ressalta que a responsabilidade empresarial não cessa apenas com os compromissos assumidos com as organizações relacionadas a cadeia produtiva, pois deve primar pela confiabilidade das informações divulgadas. Além disso, reforça que o sucesso da Governança não deve ser privilégio das empresa, mas também do Poder Público:

O sucesso da governança corporativa não é privilégio da atividade empresarial, mas instrumento de uso também dentro de empresas públicas, sociedades de economia mista e demais órgãos do Governo, a significar uma constante e permanente fiscalização e eliminação das divergências, com apontamento das falhas e incorreções e comportamentos contrários à estabilidade do padrão empresarial.

Devido a importância da Governança, aplicada a Gestão Pública para o presente estudo, destacar-se-ão alguns parágrafos e conceitos sobre o tema, e ainda, dedicar-se-á uma parte para tratar de algumas legislações que apresentam aspectos relevantes da Governança Pública Brasileira, como fator chave para o planejamento e a solução de divergências multissetoriais.

Para o Tribunal de Contas da União (2014) apud Matias; Pereira (2010) em seu trabalho intitulado, Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, o termo Governança Pública pode ser definido da seguinte forma:

[...] Sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

[...]

Sendo assim, conclui que:

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Considerando-se a ótica jurídica da Governança Pública, Scolforo; Cardoso (2015) apud (BRESSER-PEREIRA, 2001), destacam que a “Governança Pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”.

Buscando-se uma breve síntese para explicar a boa Governança Pública poder-se-ia afirmar que é a “explicitação do direito à democracia material ou substancial: não basta apenas a existência de democracia formal, mas é indispensável que as decisões sejam adequadas e não corrompidas” (RAMOS, 2016).



São várias as legislações e normas que tratam da Governança Pública no Brasil, existem leis até anteriores a Constituição Federal, no entanto, citar-se-ão algumas das principais normas, conforme livro de Governança Pública do Senado Federal (2017), relacionadas abaixo:

1. Constituição Federal de 1988;
2. Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;
3. Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências;
4. Decreto nº 7.540/2011, que institui o Plano Brasil Maior (PBM) e cria o seu Sistema de Gestão;
5. Decreto nº 6.932/2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências;
6. Decreto nº 6.029/2007, que institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;
7. Decreto nº 6.021/2007, que cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), e dá outras providências;
8. Decreto nº 5.378/2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências;

Outro regulamento importante do contexto estudado é apresentado por Marçal Filho (2016),

o art. 5.º, § 1.º, do Dec. 7.724/2012 (que regulamenta a Lei 12.527/2011) determinou que as empresas estatais federais que atuem em regime de concorrência sujeitam-se às normas da CVM⁶ sobre divulgação de informações. A regra se aplica não apenas às empresas abertas (emitentes de valores mobiliários negociados em bolsas de valores). Trata-se de uma determinação destinada a ampliar a transparência e a governança corporativa das empresas estatais federais, inclusive para tutela dos interesses dos acionistas minoritários (quando houver).

Além das leis e regulamentos apresentados, destaca-se ainda, a importância da Lei n. 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, e que apresenta uma variação nova e importante de Governança, qual seja:

Lança-se a ideia de uma denominada “governança interfederativa”, definida pelo estatuto como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2.º, IV).(LENZA, 2016)

Trata-se de um importante mecanismo legislativo para promover o planejamento, organização, controle, transparência, execução de serviços e melhor gerenciamento dos recursos públicos desenvolvidos por Município interconectados pelos conglomerados urbanos.

⁶ Comissão de Valores Mobiliários (CVM).



Por fim, apresenta-se a recente Lei nº 13.303/2016, que estabelece o estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista, e de suas subsidiárias, que para Alexandrino; Paulo (2017), obriga esse tipo de organização a:

[...] observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, tudo isso em consonância com as normas gerais na própria Lei.

É possível destacar que a evolução histórica e legislativa contribui sistematicamente para o fortalecimento da democracia, mas sobretudo, para melhorar a transparência e o controle social, possibilitando a melhor aplicação dos recursos públicos, no entanto, ainda existem várias ferramentas que podem ser aplicadas aos sistemas existentes, a fim de atender as necessidades básicas da população e gerar emprego e renda.

Acredita-se que por ausência de uma observação mais crítica em relação às licitações na modalidade pregão, na forma eletrônica, o Município de Porto Velho esteja deixando de arrecadar milhões de reais por ano de ISS e cota de ICMS. Assim sendo, o presente estudo vai verificar as informações contidas nos relatórios de licitações concluídas em 2018, para propor um melhor mecanismo de gerenciamento e tributação para as cidades envolvidas.

A falta de informações sobre a temática proposta demonstra uma falha da Governança Pública Municipal, na medida em que não existe o controle e a transparência almejada pelo cidadão, o que conseqüentemente prejudica a sua ação fiscalizatória e propositiva em relação a esses possíveis recursos não arrecadados. Além de interferir diretamente no planejamento, desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda e no combate a miséria e a fome.

3 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

3.1 Licitações do Município de Porto Velho na Modalidade Pregão, na Forma Eletrônica

No estudo verificou-se as licitações na modalidade pregão, na forma eletrônica, disponíveis no endereço eletrônico <<https://compras.portovelho.ro.gov.br>>, consolidando as informações dos quadros de vencedores do exercício de 2018.

Considerou-se apenas as licitações concluídas no exercício de 2018, e ainda, utilizou-se como parâmetro um dos aspectos da classificação da despesa, o elemento de despesa, destacando-se as despesas enquadradas como: consumo, permanente ou serviços, em conformidade com o Manual Técnico Orçamentário 2018 (MTO), vejamos:

Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

[...]

III - elemento de despesa.

[...]

§ 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e



material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins (PORTO VELHO, 2017).

Apesar da diversidade de informações observadas, o principal aspecto do presente trabalho, consiste na verificação dos valores investidos e para onde esses recursos foram tributados, principalmente quanto a contratação de serviços. Mas sem adentrar nas particularidades dos tipos de receitas e suas distinções.

No primeiro gráfico apresenta-se os valores licitados em 2018, conforme se segue:

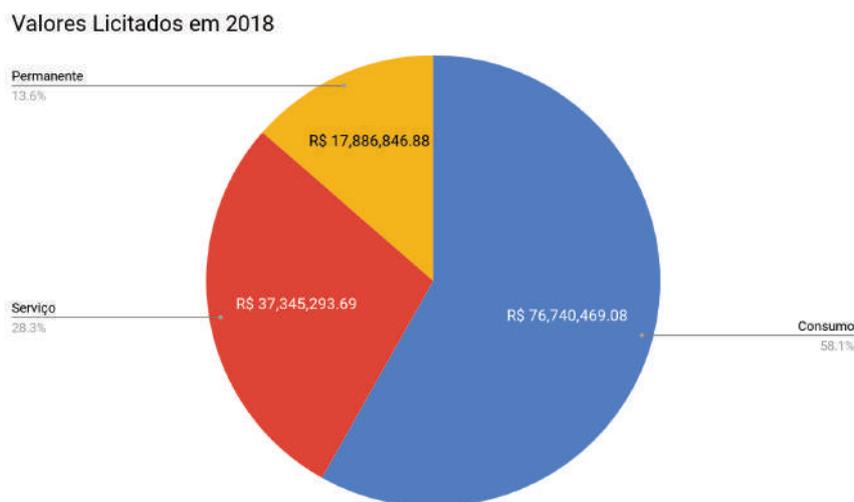


Gráfico 01 - Valores licitados em 2018

Fonte: www.portovelho.ro.gov.br

De um montante aproximado de R\$ 131.972.609,65 (cento e trinta e um milhões, novecentos e setenta e dois reais, seiscentos e nove reais e sessenta e cinco centavos), as licitações de serviços correspondem a 28,3% (vinte e oito vírgula três por cento). Assim, a Capital Porto Velho deixou de arrecadar, por meio de ISS, aproximadamente R\$ 1.867.264,68 (um milhão, oitocentos e sessenta e sete mil, duzentos de sessenta e quatro reais), apenas com os certames promovidos pelo Município em 2018.

Os demais valores de materiais de consumo e permanente, também são fontes importantes de arrecadação, pois recolhem o ICMS ao Estado de Rondônia, que retorna um percentual para o Município de Porto Velho. No entanto, esse fator não será estudado neste trabalho científico.

O total de licitações realizadas totalizaram 431 (quatrocentos e trinta e um) pregões, na forma eletrônica, sendo que as empresas de Porto Velho sagraram-se vencedoras em apenas 151 (cento e cinquenta e um) certames, conforme gráfico abaixo:



Quantidade Pregões

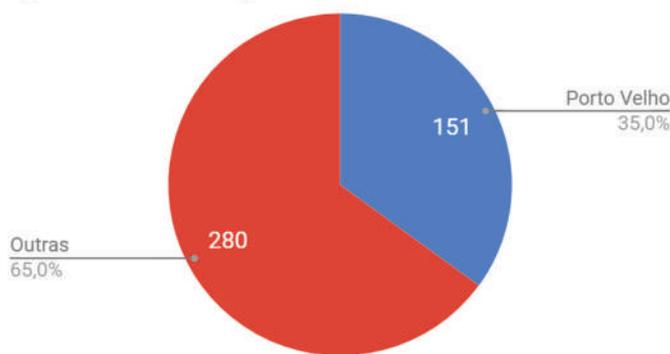


Gráfico 02 - Quantidades de pregões licitados em 2018

Fonte: www.portovelho.ro.gov.br

E ainda em complemento às informações do gráfico 02, apresenta-se o seguinte:

Quantidade Por Despesa

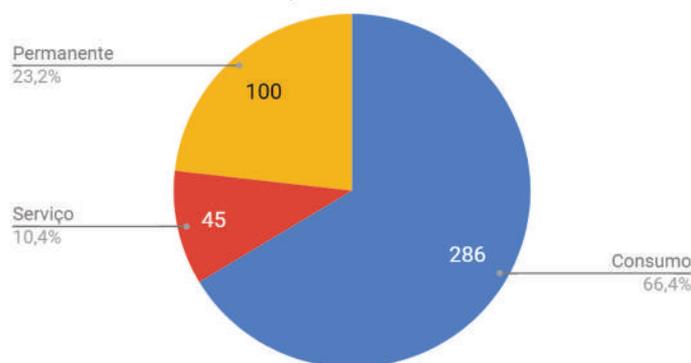


Gráfico 03 - Quantidade de pregões por tipo de despesa

Fonte: www.portovelho.ro.gov.br

O total de pregões relacionados a serviços foram 45 (quarenta e cinco), sendo que des- ses, as empresas do Município de Porto Velho sagraram-se vencedoras em 24 (vinte e quatro) certames, o que representa 53,33% (cinquenta e três vírgula trinta e três por cento) dos certames realizados para esse tipo de despesa.

3.2 Licitações Eletrônicas dos Órgãos da União sediados no Município de Porto Velho

Para esta análise utilizou-se a ferramenta Painel de Compras do Governo Federal, localiza- da no endereço eletrônico <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Como parametrização para estudo dos dados destacou-se os seguintes elementos: anos de 2014 a 2019; todos os meses do ano; Estado de Rondônia; e Município de Porto Velho, possibilitando-se acesso aos seguintes dados:



Imagem 01 - Valores licitados de 2014 a 2019
Fonte: paineldecompras.planejamento.gov.br

Para comparação e estimativas considerar-se-ão os valores do pregão, que na imagem acima totaliza o montante de aproximadamente R\$ 1.329.000.000,00 (um bilhão, trezentos e vinte nove milhões de reais). Onde 61,10% (sessenta e um vírgula dez por cento) representam os serviços, alcançando-se ao montante de R\$ 812.019.000,00 (oitocentos e doze milhões e dezenove mil reais).

A discrepância encontrada nos percentuais licitados para serviços, comparando-se os dados do Município de Porto Velho e os encontrados no Painel de Compras, provavelmente deve-se às compras compartilhadas do Governo Federal, que privilegia aquisição de materiais de consumo e permanente por registro de preços e permite carona nas licitações já concluídas. No entanto, esses dados não estão disponíveis no presente estudo.

O próximo gráfico do Painel de Compras apresenta a quantidade de pregões realizados, possibilitando-se uma comparação com os dados obtidos em Porto Velho e permitindo-se promover uma analogia capaz de quantificar os valores aproximados envolvidos nas licitações estudadas:



Imagem 02 - Quantidade de Pregões 2014 a 2019
Fonte: paineldecompras.planejamento.gov.br



Considerando-se que dos R\$ 812.019.000,00 (oitocentos e doze milhões e dezenove mil reais), apenas 47,77% (quarenta e sete vírgula setenta e sete por cento) representariam empresas prestadoras de serviços, não sediadas em Porto Velho (conforme análise do gráfico 03). Assim é possível fazer uma analogia com o esses dados e afirmar que nos últimos 5 (cinco) anos o Município de Porto Velho, deixou de arrecadar diretamente, por meio de ISS, aproximadamente R\$ 19.395.073,82 (dezenove milhões, trezentos e noventa e cinco mil, setenta e três reais e oitenta centavos).

Projetando-se os valores encontrados nos dados de Porto Velho, para os últimos 5 (cinco) anos, e somando-se esses valores àqueles encontrados no Painel de Compras, então teríamos a seguinte equação:

R\$ 1.867.264,68 (2018) * 5 (anos) = R\$ 9.336.323,42 - Porto Velho

R\$ 9.336.323,42 + R\$ 19.395.073,82 = **R\$ 28.731.397,24**

Dessa forma, o montante que o Município deixou de arrecadar nos últimos 5 (cinco) anos com a tributação sobre os serviços (ISS), dos serviços executados e fiscalizados em Porto Velho, mas faturados em outras cidades, tem-se o montante de R\$ 28.731.397,24 (vinte e oito milhões, setecentos e trinta e um reais, trezentos e noventa e sete reais e vinte e quatro centavos).

Diante desse cenário, o Município de Porto Velho deve buscar alternativas tributárias para trazer essas receitas de volta ou equalizar a tributação, ou seja, promover acordos intermunicipais e/ou alterações legislativas para dividir as receitas geradas por empresas que executam seus serviços neste Município.

Uma proposição simples seria dividir a receita entre os municípios envolvidos, quer dizer, se a tributação do ISS no município sede da empresa é de 5% (cinco por cento), esse arrecadaria 2,5% (dois vírgula cinco por cento) e o município contratante dos serviços arrecadaria 2,5% (dois vírgula cinco por cento), distribuindo-se de forma mais justa a arrecadação.

E ainda, no caso de os municípios envolvidos praticarem alíquotas diferentes, o valor a ser tributo seria o de maior tributo, comparando-se os dois municípios envolvidos, rateando-se em partes iguais, como no exemplo supramencionado.

4 A IMPORTÂNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas no âmbito de suas competências vêm primando sempre pela melhor aplicação dos recursos públicos, apesar de não adentrar no mérito político e de governabilidade⁷ dos gestores públicos, contribuem definitivamente para a implementação de maior transparência,

⁷ Governabilidade diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997 apud MELO e DINIZ, 1995).



controle, planejamento, accountability⁸, gestão de riscos, compliance, dentre outras ferramentas que viabilizam uma gestão de qualidade e perseguem o Estado de bem estar social.

Existem diversos acórdãos que tratam dos assuntos referenciados, tanto no Tribunal de Contas da União, quanto nos Tribunais Estaduais e Municipais, sobretudo, no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, mas como o objetivo do trabalho não permite o detalhamento das ações do Controle Externo, e objetivando apenas ilustrar um pouco da atuação inovadora da Egrégia Corte de Contas, apresenta-se a seguinte notícia:

No decorrer de 2018, o TCU promoveu auditoria operacional para avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção de órgãos e instituições do Poder Executivo Federal estão compatíveis com seus poderes econômico e de regulação, bem como propor melhorias em práticas específicas, com o intuito de eliminar ou mitigar causas sistêmicas.

Como parte da auditoria, foram construídas metodologias de cálculo dos poderes acima mencionados e consolidadas informações sobre a implementação dos controles: Gestão da Ética e Programa de Integridade; Transparência e Accountability; Governança e Auditoria Interna; Gestão de Riscos e Controles Internos; Designação de Dirigentes. A mensuração da implementação dos controles foi determinada a partir de um subconjunto de questões do levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão – IGG, do ano de 2018 (acórdão 2699/2018-Plenário), realizado por meio de questionários autoavaliativos (BRASIL, 2018).

Por essa atuação de vanguarda e inovação promovida pelos Tribunais de Contas no Brasil, é que a sua participação no processo de mudança tributária, se torna importante, inevitável e vital para promover a sustentabilidade.

A equalização proposta pode ser capaz de promover o Estado de bem estar social; o Desenvolvimento Nacional Sustentável com fortalecimento do Desenvolvimento Local Sustentável; e a Boa Governança Pública, e conseqüentemente, melhorar a distribuição de riquezas entre os municípios, gerar emprego, renda e combater a miséria e a fome.

CONCLUSÃO

Neste trabalho buscou-se demonstrar o quanto o Município de Porto Velho deixou de arrecadar com as licitações na modalidade pregão, na forma eletrônica, mas sem adentrar em alguns méritos importantes, e ainda, sem esgotar o tema.

O presente estudo pode avançar para consolidar dados de outros órgãos relevantes, no cenário das compras públicas locais, como: Ministério Público do Estado de Rondônia, Tribunal de Justiça, Autarquias, empresas públicas, agências, fundações, Tribunal de Contas, e diversos outros órgãos sediados no Município de Porto Velho, mas que também executam licitações eletrônicas e provavelmente deparam-se com empresas de outras cidades sagrando-se vencedoras de alguns de seus certames.

⁸ Buscando uma síntese, accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009).



Os valores encontrados no estudo são relevantes e vultuosos, e possivelmente investimentos dessa magnitude, podem melhorar a economia local, a empregabilidade de seus munícipes, e contribuir diretamente com a distribuição de renda, combatendo-se a miséria e a fome, e ainda, promovendo-se o desenvolvimento nacional sustentável de forma equânime entre as cidades brasileiras.

Além dos elementos já mencionados, buscando-se uma distribuição mais justa, quanto a tributação/arrecadação, propõe-se que nos casos apresentados, onde a empresa vencedora do certame não esteja sediada no município promotor da licitação eletrônica, haja uma divisão dos recursos entre as cidades. Ou seja, ao invés da empresa recolher, por exemplo, 5% (cinco por cento) de ISS para o município onde está sediada, a mesma recolheria 2,5% (dois vírgula cinco por cento) para sua localidade e 2,5% (dois vírgula cinco por cento) para o município contratante.

Acredita-se que a equalização proposta seja capaz de resolver algumas distorções tributárias e melhorar a distribuição de emprego e renda pelo Brasil, melhorando-se a qualidade de vida de todos de forma mais justa e mais igualitária, sobretudo nas cidades amazônicas.

A interseção proposta entre licitações eletrônicas, governança pública e desenvolvimento nacional sustentável foi demonstrada na medida em que, identificou-se uma falha no planejamento, controle e transparência, capaz de prejudicar a arrecadação municipal e conseqüentemente interferir diretamente no crescimento local sustentável.

O prejuízo causado no crescimento sustentável, tem como principal fator a interferência no desenvolvimento socioeconômico do município, pois deixou de investir R\$ 28.731.397,24 (vinte e oito milhões, setecentos e trinta e um reais, trezentos e noventa e sete reais e vinte e quatro centavos), nos últimos 5 (cinco) anos.

É possível que investimentos no montante acima destacado, seja capaz de promover a melhoria de vida da população, gerar empregos e renda, combater a miséria e a fome e promover no Desenvolvimento Nacional Sustentável, por meio do crescimento local sustentável. Portanto, o Município deve efetivar políticas públicas urgentes para restabelecer a plena Governança Pública e aumentar a arrecadação municipal.

Acredita-se que o Tribunal de Contas pode contribuir com as mudanças necessárias, sobretudo, no que diz respeito às melhorias no planejamento, controle, transparência, accountability, gestão de riscos, compliance, governança pública, dentre outros fatores, que podem direta ou indiretamente contribuir com o equilíbrio fiscal dos municípios e melhorar o sistema tributário, de forma a promover a distribuição de riquezas no país.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

BAHIA. **Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005**. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>> Acesso em: 26 out. de 2009.

BARBOSA, Glauber de Castro. **Processo Licitatório no Brasil: Evolução Normativa**. Ciências Sociais em Perspectiva (8) 15:145-159 2º sem 2009. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/viewFile/2330/3161>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BIDDING Consultoria e Treinamento. **Pesquisa aponta insatisfação com a Lei de Licitações**: Revista Negócios Públicos. CTP/Impressão. Ano III nº 09. São Paulo, 2006.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Roteiro prático das licitações**. 3º ed. Curitiba: Juruá, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia para programas de compliance: orientações sobre estrutura e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial**. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Histórico Mundial**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/historico-mundial>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1>. Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADIn n.º 4116/2008**. Trata da contestação de constitucionalidade da inversão das fases promovida pela lei de licitações paulista. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>> Acesso em: 27 dez. 2018.

_____. Senado Federal. **Governança pública: coletânea de legislação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529746/governanca_publica_1ed.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria do TCU mapeia risco de exposição à fraude e corrupção na administração pública e sugere melhorias**. Disponível em: <<https://portal.tcu>>.



gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-mapeia-exposicao-a-fraude-e-corrupcao-na-administracao-publica-e-sugere-melhorias.htm>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-aco-es-indutoras-de-melhoria-8A81881F6364D8370163CC12F16D3468.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas: comentário à nova lei federal n.º 8.883, de 8 de junho de 1994**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CORRALO, Giovani. **Boa governança municipal**. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=57f5b6b5cd278f4b>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ESTADO DE SÃO PAULO. Universidade de São Paulo. Laboratório de Sustentabilidade. **Pilares da Sustentabilidade**. Disponível em: <<http://www.lassu.usp.br/sustentabilidade/pilares-da-sustentabilidade/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

EUA. Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 Para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislação complementar**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal — São Paulo: Saraiva, 2013.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Glossário**. Disponível em: <<https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/Nova%20pasta/glossario.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

GODOY, Marcos Felipe. **Dos homens, das leis e da cidade: a produção do espaço urbano paulistano (1709-1828)**. Curitiba, 2016. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45758/R%20-%20D%20-%20MARCOS%20FELIPE%20GODOY.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **IBGC - Código Brasileiro das Melhores Práticas de GC**. Disponível em: <<http://www.institutoatkwvh.org.br/compendio/?q=node/36>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

JÚNIOR, Antônio Carlos Antunes. **Processos Licitatórios – Inversão da Fase de Habilitação, uma Solução Inteligente**. São Paulo: Revista “O Pregoeiro” Ano IV – maio/2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.



LIMA, Luciana. **Atitudes simples podem dar mais eficiência ao serviço público, avalia especialista**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>> Acesso em: 26 dez. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7 ed. – 8 reimpr. – São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, Fran. **Curso de direito comercial**. 40. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

’, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MUKAI, Toshio. **Câmara dos deputados altera lei de licitações**. Disponível em: <<http://www.paineldecompras.com.br>> Acesso em: 26 dez. 2018.

NOGUEIRA, Bernardo Gomes Barbosa; CASTRO, Emerson Luiz de. **Dicas de Expressões Latinas**. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva, 2014. Disponível em: <https://www.newtonpaiva.br/system/file_centers/archives/000/000/327/original/MANUAL_DICAS_DE_EXPRESOES_DIREITO.PDF?1494940448>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas, Centro Regional de Informação das Nações Unidas Para a Europa Ocidental. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque: 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

PANORAMA BRASIL. **Fornecedor de obra rejeita proposta que muda licitação**. Disponível em: <<http://www.dgcbt.com.br>> Acesso em: 26 dez. 2018.

PARANÁ. **Lei nº 15.340 de 22 de dezembro de 2006**. Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, observando as normas gerais sobre a matéria, expedidas pela União. Disponível em: <<http://www.legislação.pr.gov.br>> Acesso em: 26 dez. 2018.

SAMPAIO, Márcia Suely Alves. **Modelo de avaliação de práticas de governança corporativa aplicado às empresas listadas na BOVESPA**. Disponível em: <http://www.ppac.ufc.br/images/Corpo_Discente_-_Mestrado_Profissional/marcia_suely_alves_sampaio_2009.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico Orçamentário 2018 (MTO)**. Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/04/26730/1524067567manual-tecnico-de-orcamento-2018.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.



SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em: 04 mar. 2019.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. 3º ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145409/1/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20O%20Estado%20e%20os%20Problemas%20Contemporaneos.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SCOLFORO, Roberta Ferraço; CARDOSO, Juraciara Vieira. CONPEDI, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Direito administrativo e gestão pública I - Governança Pública Sob a Ótica Jurídica**. Coordenadores: Maria Tereza Fonseca Dias, Lucas Gonçalves Da Silva, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas – Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/mumKIMaF7iN2bzdww.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA, Comissão das Comunidades Europeias. **Governança Europeia: Um Livro Branco**. Bruxelas, 2001. Disponível em: <<http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

A PROMESSA DE RETOMADA ECONÔMICA COMO ESCUSA À SUPRESSÃO DE DIREITOS SOCIAIS E OS MECANISMOS DE ATUAÇÃO DOS TCE'S PARA VIABILIZAÇÃO DA BOA GOVERNANÇA

Heloise Siqueira Garcia¹

Kassy Gerei dos Santos²

RESUMO

O estudo desenvolve-se com o objetivo de verificar os mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas para viabilização da Boa Governança em um estudo a partir das mudanças políticas ocorridas em momentos de crise. Para melhor desenvolvimento do estudo, este foi dividido em três tópicos, no primeiro foi abordada a promessa de retomada econômica como escusa à supressão de direitos sociais, fazendo um apanhado dos principais aspectos do estado de bem-estar social e seu desmantelamento para adoção do neoliberalismo; no segundo, abordou-se aspectos fundamentais e instrumentais da boa governança evidenciando sua importância como instrumento de aprimoramento do estado; por fim, no terceiro tópico, abordou-se os mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas para viabilização da boa governança. De todo o conteúdo examinado, observou-se a relevância dos temas abordados especialmente em momentos de crise financeira, onde há campo mais fértil à supressão de direitos sociais, razão pela qual faz-se necessária a atuação efetiva dos Tribunais de Contas para viabilização da boa governança. Para o desenvolvimento da investigação utilizou-se o método indutivo a ser operacionalizado com as técnicas do referente, das categorias, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

Palavras-chave: Estado do Bem-estar social; Tribunais de Contas Estaduais; Boa Governança.

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema principal a verificação os mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas para viabilização da boa governança, em um estudo alinhado ao cenário de crise financeira do estado em que há uma maior discussão direcionada à supressão de direitos sociais, como ocorreu na transição do estado de bem-estar social ao neoliberalismo.

Para alcançar tal finalidade foram investigados especialmente os elementos legais e de produção científica ligados ao tema, de modo a perquirir, após análise dos três tópicos de divisão do estudo, os principais elementos que compõe o estado de bem-estar social e os motivos que levam a uma maior aceitação das propostas de revisão de direitos sociais em momentos de crise financeira, os elementos estruturais da boa governança e como esta promove o aprimoramento do

¹ Doutoranda em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Doutoranda em Derecho pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante – Espanha. Pós-graduada em Direito Previdenciário e do Trabalho pela UNIVALI; e em Ensino e Tutoria a Distância pela Faculdade AVANTIS. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professora do curso de Direito do Centro Universitário Uniavan e da Faculdade Sinergia. Advogada. Email: heloisegarcia@univali.br

² Pós-graduando em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade do vale do Itajaí – UNIVALI. Advogado. Email: kassy0911@gmail.com.

estado e, por fim, o papel dos Tribunais de contas na viabilização da boa governança em decorrência de suas competências e atribuições decorrentes do texto constitucional.

Para tanto, visando um desenvolvimento estruturado do estudo, o artigo foi dividido em três partes: “A promessa de retomada econômica como escusa à supressão de direitos sociais: transição do estado de bem-estar social ao neoliberalismo”; “Aspectos epistemológicos da boa governança” e “Os mecanismos de atuação dos TCE’S para viabilização da boa governança”.

Com relação à metodologia adotada, ressalta-se que a opção dos autores deu-se pela utilização do método indutivo, tendo sido acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento³.

2 A PROMESSA DE RETOMADA ECONÔMICA COMO ESCUSA À SUPRESSÃO DE DIREITOS SOCIAIS: transição do Estado de bem-estar social ao neoliberalismo.

No mundo real, nenhuma economia se ajusta totalmente ao mundo ideal da mão invisível, sendo que todas as economias de mercado têm imperfeições que produzem males como a contaminação excessiva, o desemprego e os extremos de riqueza e pobreza, de modo que nas economias modernas o Estado assume muitas tarefas em resposta às falhas do mercado, obrigando os indivíduos a pagar impostos, obedecer às leis e a consumir determinados bens e serviços coletivos.⁴

Nesse ínterim, o Estado desempenha um papel econômico importantíssimo, podendo-se destacar três grandes funções econômicas nas economias de mercado com o intuito de fomentar a eficiência, a equidade e a estabilidade e o crescimento macroeconômico: 1. O Estado aumenta a eficiência fomentando a competição, freando as externalidades e fornecendo bens públicos; 2. O Estado fomenta a equidade utilizando os programas de impostos e de gastos para redistribuir a renda a favor de determinados grupos; e 3. O Estado fomenta a estabilidade e o crescimento macroeconômicos reduzindo o desemprego e a inflação e fomentando o crescimento econômico por meio da política fiscal e da regulação monetária.⁵

Conforme destaca Mankiw⁶, o Estado tem o poder (e talvez dever, dependendo da visão política) de estabilizar a economia através da política com o uso de instrumentos de política econômica para estabilizar a demanda geral agregada e, em decorrência, a produção e o emprego. É a conjugação das políticas monetária e fiscal na estabilização da economia.

Samuelson e Nordhaus⁷ destacam que desde o início da economia, há 200 anos, os economistas têm se perguntado se as economias de mercado tendem ou não a movimentarem-se espontaneamente a um equilíbrio de pleno emprego a longo prazo sem a necessidade de que intervenha o Estado. A partir de termos modernos, chama-se de “clássicos” os enfoques que põem

³ Conforme estabelecido na obra PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 58.

⁴ SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. **Economía**. 17. ed. Traducción de Esther Rabasco e Luis Toharía. Madrid: McGraw Hill, 2002. Título original: Economics, p. 29.

⁵ SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. **Economía**. p. 29-30.

⁶ MANKIW, Gregory. **Introdução à economia**. 6. ed. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2016. Título original: *Principles of economics*, p. 739.

⁷ SAMUELSON, Paul A. NORDHAUS, William D. **Economía**, p. 611-612.



ênfase nas forças auto corretoras da economia. Esse enfoque clássico sustenta que os preços e os salários são flexíveis e que a economia é estável, e sendo assim, se desloca de uma maneira automática e rápida ao seu equilíbrio a longo prazo.

No século XVIII surge, na França, a fisiocracia, escola da economia cujo principal expoente foi François Quesnay, que sustentava que a Terra era a única fonte de riqueza e que havia uma ordem natural que fazia com que o universo fosse regido por leis naturais, absolutas, imutáveis e universais, desejadas pela “Providência Divina” para a felicidade humana. Sua defesa era da desnecessidade da regulamentação governamental, pois a lei da natureza era suprema e tudo que fosse contra ela seria derrotado.⁸

Na sequência do desenvolvimento econômico, os principais pensadores econômicos defendiam de maneira geral a visão clássica da economia, pelo menos quando a situação econômica era boa. O percussor de tal pensamento foi Adam Smith, influenciado pelo mercantilismo e pela escola fisiocrática francesa, através da teoria da mão invisível apresentada na sua obra mais conhecida “A riqueza das nações”, que apresentava uma visão harmônica do mundo real, entendendo que a atuação da livre concorrência, sem qualquer interferência, levaria a sociedade ao crescimento econômico. Tal autor entendia que o papel do Estado na economia deveria corresponder à proteção da sociedade contra eventuais ataques e à criação e à manutenção de obras de instituições necessárias, mas não à intervenção nas leis de mercado e conseqüentemente na prática econômica.⁹

Isso, porque o economista escrevia em uma época nada fácil para a liberdade, pois o Estado, representado pelo rei, era absoluto (absolutismo), era tudo, de modo que a prevenção às intervenções estatais perversas era necessária, de maneira que Smith proclamava-se defensor da liberdade perante o Estado e, portanto, defensor da iniciativa privada.¹⁰

Enquanto defensores do liberalismo econômico predicavam que era impossível um desemprego persistente, os economistas dos anos 30 dificilmente puderam fechar os olhos ante a grande quantidade de desempregados que mendigavam trabalho e vendiam lápis nas esquinas das ruas. Nesse sentido, a *General Theory of Employment, Interest and Money* de Keynes propôs uma realidade macroeconômica alternativa, colocando-se novas lentes para examinar o efeito da política econômica, assim como as perturbações externas. A proposta de Keynes continha dois elementos: o primeiro a apresentação de um conceito de demanda agregada; e o segundo a teoria keynesiana de oferta agregada.¹¹ Tal proposta criou o que se considera o campo da macroeconomia moderna.¹² A sua visão “inaugurou” a discussão macroeconômica que perdura até os dias atuais: qual deve ser o grau de intervenção do Estado na economia e em que medida deve ser produtor de bens e serviços.¹³

⁸ VASCONCELLOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 289.

⁹ VASCONCELLOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**, p. 290.

¹⁰ SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea. Madrid: Sílex, 2012, p. 53.

¹¹ SAMUELSON, Paul A. NORDHAUS, William D. **Economía**, p. 613.

¹² KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin; GRADDY, Kathryn. **Fundamentos de economía**. 2. ed. Traducción de Alejandro Estruch Manjón. Barcelona: REVERTÉ, 2013. Título original: *Essentials of Economics*, p. 419.

¹³ VASCONCELLOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**, p. 108.

Berzosa¹⁴ destaca que a Grande Depressão dos anos 30 do século XX¹⁵ acaba com a ideia de que a economia funciona em equilíbrio e que o mercado é capaz de ajustar a oferta e a demanda quando se produzem desvios do ponto de equilíbrio. A economia clássica estava mal equipada para fazer frente a uma situação de consequência tão negativas como as que tiveram lugar nos anos 30.

Ugá¹⁶ cita Karl Polanyi¹⁷ e argumenta que a partir do momento que o mercado tenta moldar a sociedade a sua imagem, na busca de transformar o homem e a natureza em mercadorias, a economia de mercado acaba destruindo o tecido social sem mostrar modos alternativos de reconstruí-lo, fazendo com que surja dentro da própria sociedade uma resistência, um princípio de proteção social, que buscava frear os mecanismos de mercado, tendo seu auge no pós-guerra, ao que Hobsbawm¹⁸ chama da “era de ouro”, com a presença estatal forte na esfera econômica e na proteção social através, respectivamente, do keynesianismo e do *Welfare State*.

Basicamente os economistas baseados na teoria de Keynes creem que os governos podem influenciar na atividade econômica real adotando medidas monetárias e/ou fiscais para alterar a demanda agregada.

A Teoria Econômica keynesiana foi, portanto, uma afronta à macroeconomia clássica, que partia das premissas do liberalismo, onde não havia necessidade de intervenção. Isso não quer dizer que Keynes era socialista ou marxista¹⁹. Pelo contrário, era um capitalista.

¹⁴ BERZOSA, Carlos. Acumulación capitalista y justicia ecológica. In: VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (ed.) **Justicia ecológica en la era del antropoceno**. Madrid: Trotta, 2016, p. 58.

¹⁵ “El 24 de octubre (‘jueves negro’) estalló el pánico: se produjo una oferta de venta de 12.894.650 acciones y, por el contrario, una demanda casi nula; los precios de las acciones se hundieron. La intervención de los bancos, comprando acciones, frenó la caída y se restableció, momentáneamente, la confianza. Pero de nuevo el 29 de octubre (‘martes negro’), se ofertaron 33 millones de títulos que ningún particular ni institución podía ni quería comprar. Los beneficios acumulados se volatizaron y no faltaron suicidios. Y, ahora sí, no hubo manera de parar ni la bajada del valor de las acciones ni el hundimiento general de la Bolsa.

Esta crisis bursátil, que evidenciaba la falla estructural profunda de la economía capitalista industrial, se transmitió a otros sectores económicos, comenzando así la Gran Depresión económica mundial que duraría hasta los inicios de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). La crisis de la bolsa evidenciaba la crisis financiera que trasladó sus efectos nocivos a la industria, a la agricultura y a todo el sistema. Así que se pasó de la crisis bursátil como síntoma, a la depresión general del sistema.

[...]

Las consecuencias socioeconómicas fueron dramáticas. En los tres años transcurridos entre finales de 1929 y principios de 1932 se produjo una drástica reducción del empleo, una fortísima caída de la capacidad adquisitiva general y una intensa contracción de la demanda y, consecuentemente, una inevitable caída en picado de los niveles de producción y de inversión. La economía se sumergía en un pozo sin fondo.” In: SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea, p. 163-164.

¹⁶ UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Curitiba: Appris, 2011, p. 40-41.

¹⁷ POLANYI, Karl. **A grande transformação** – As origens da nossa época. 7. ed. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 161-165.

¹⁸ HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos** – o breve século XX – 1914-1991. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

¹⁹ Importante esclarecer que no desenrolar histórico, as teorias socialistas apresentadas como alternativas ao liberalismo econômico já haviam surgido muito antes dos ideais keynesianos fixados, principalmente, na década de 30 do século XX. As três conhecidas alternativas não só ao liberalismo econômico, mas principalmente ao capitalismo: o socialismo utópico, anarquismo e socialismo marxista, tiveram suas nuances no século XIX. E apesar de suas diferenças, as três possuíam alguns pontos comuns e objetivo final similar e único, já que todas declaravam-se partidárias da propriedade pública dos fatores de produção, do coletivismo e da intervenção do Estado na economia, contrariando-se ao liberalismo econômico, que consagrava a propriedade privada dos fatores de produção e a não intervenção estatal na economia e nas relações trabalhistas. (SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea, p. 86-93.



Após a Grande Depressão de 1929, as políticas econômicas keynesianas foram amplamente aplicadas, tanto nos EUA, como na Europa ocidental, o que ficou conhecido como o *Welfare State*.²⁰ Para impedir que novas crises financeiras mundiais pudessem acontecer, instituições criadas na Conferência de *Bretton Woods*, em 1944, com a colaboração de Keynes, como o Fundo Monetário Internacional, vedavam que países que não controlassem sua movimentação internacional de capitais fossem auxiliados em caso de crise, “instaurando a estabilidade cambial e proibindo que o valor das moedas nacionais flutuasse ao sabor da especulação”.²¹

Aos poucos abandona-se o *laissez faire* e o papel do Estado aumenta ininterruptamente a medida que regula os monopólios, arrecada impostos sobre a renda das pessoas e começa a oferecer uma rede de seguridade social aos anciãos. Nasce um novo sistema chamado de Estado de bem-estar, no qual os mercados dirigem as mínimas atividades da vida econômica diária e o Estado regula as condições sociais e facilita às famílias pobres pensões, assistência sanitária e outras necessidades.²²

Conforme destaca Salort i Vives²³, o Estado de bem-estar pode ser definido, de maneira genérica, como “[...] la actividad de los poderes públicos destinada a garantizar un bienestar básico a todos los miembros de una sociedad.”

Camarero Santamaría²⁴ destaca que o livre mercado sem regulações por parte dos Estado e dos Governos divide os cidadãos em duas grandes classes, os incluídos e os excluídos de suas relações de produção e comércio, exclusão que origina muitas vezes situações pessoais de necessidade por falta de rendas suficientes para se manter e se desenvolver ao longo de seu ciclo vital. Surgindo os Estados de Bem-Estar Social como forma de compensação dessa exclusão inicial de uma parte de cidadãos, já que os governos, mediante duas medidas fundamentais - a regulação do livre mercado e a implantação de políticas sociais compensatórias a sua falta de rendas - vêm garantindo a tais cidadãos, excluídos ou retirados do sistema econômico, recursos básicos para sua vida pessoal e social.

Conforme destaca Faria²⁵, podem ser observadas consequências do keynesianismo em três níveis: jurídico, político e institucional. No nível jurídico, a adoção dos ideais de Keynes levaram à padronização das relações de trabalho. No nível político orientou a ação governamental para identificar os focos de tensão, neutralizando-os com programas de educação básica, saúde, moradia popular, previdência, treinamento profissional e salário desemprego para os assalariados, e suporte financeiro e apoio tecnológico para o empresariado, assegurando o aumento da produtividade e competitividade. No nível institucional possibilitou uma intervenção contínua e crescente

²⁰ O Estado de Bem-estar garantia uma distribuição menos desigual de renda e criava infraestruturas necessárias a uma vida digna para a maioria da população, investindo em saúde, educação e transporte.

²¹ SINGER, Paul. A crise de 2008: a ressurreição do keynesianismo. **Crises e Oportunidades**. Disponível em: <<https://criseoportunidade.wordpress.com/2009/05/09/a-crise-de-2008-a-ressurreicao-do-keynesianismo-paul-singer/>> Acesso em 12. Set. 2009.

²² SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economía**, p. 21.

²³ SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea, p. 110.

²⁴ CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión. Santander: Sal Terrae, 1998, p. 15.

²⁵ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 115.





nas relações sociais, traduzindo-se pelo aumento da discricionariedade do Executivo, e pela natureza “incremental” ou “promocional” do direito positivo à sua disposição.

Os Estados de Bem Estar Social²⁶ foram desenvolvidos principalmente nos países de centro e norte da Europa e implementam políticas de pleno emprego, criando emprego público e regulando o mercado de trabalho, além de sistemas socioculturais e sistemas públicos de proteção e seguridade social para todos os cidadãos sobre a base de direitos sociais que se reconhecem para viver uma vida digna; estabelece a garantia de uma renda mínima através do mercado, com trabalho remunerado e rendimento de bens próprios, e à margem dele, mediante pensões, salários ou subsídios outorgados pela Administração pública; tem o orçamento público arrecadado através de impostos progressivos com vista a obter uma melhor redistribuição da renda nacional; gera uma estratificação social mais plural e menos classista; e potencializa uma destacada qualidade de vida a todos os cidadãos.²⁷

Trata-se de Estado baseado nos ideais de inclusão e solidariedade entre homens; de compensação que corrige situações de desvantagem social de alguns cidadãos em relação a outros e se faz efetivo pela justiça social através de repartição e redistribuição dos bens comuns; e de seguridade considerando a interdependência intra e intergeracional de todos os cidadãos entre si, através de sistemas de repartição da seguridade social e a garantia do Estado de uma proteção social universal. Seus objetivos primordiais são abolir a pobreza, reduzir a desigualdade social e conseguir melhor qualidade de vida para todos os cidadãos.²⁸

Field²⁹ argumenta que após as experiências do entre guerras dos anos 20 e 30 com o de-

²⁶ Interessante destacar que apesar de falar-se genericamente de Estado de bem-estar, considerando o seu objetivo único e as suas políticas base, não se pode dizer que existe tão somente um modelo de Estado de bem-estar. Conforme aponta Salort i Vives (SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea, p. 271-272), podem ser distinguidos quatro modelos de estados de bem-estar: o nórdico, o continental, o anglo-saxão e o mediterrâneo.

“El primero está integrado por Dinamarca, Islandia, Finlandia, Suecia y Holanda. Las principales sñas que los distinguen de los demás modelos son tener la más alta protección social y su provisión universal basada en el principio de ciudadanía. En materia de mercado de trabajo invierten mucho en políticas activas de empleo. Naturalmente, la participación en el sostenimiento de sus gastos es muy alta para los empresarios y para los propios trabajadores. Y para todos los ciudadanos, en general, en forma de impuestos. Los sindicatos tienen una gran influencia en la toma de decisiones.

Al modelo continental pertenecen Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo. Este modelo es bastante parecido al nórdico, pero los gastos en pensiones tienen un mayor peso, así como los beneficios obtenidos de contribuciones voluntaria a diversas sociedades, públicas y privadas. Las políticas activas en el mercado de trabajo son menos intensas que en el caso anterior. Los sindicatos tienen también un importante poder de decisión.

El modelo anglosajón, del que forman parte el Reino Unido e Irlanda, es el más antiguo de toda Europa. En Gran Bretaña surgió la PRI y allí nació el Estado de Bienestar. Las medidas preventivas son en este caso menores que en los otros modelos, pero la asistencia social en forma de último recurso alcanza mayor peso. Se destinan muchos recursos a la población en edad de trabajar y a la juventud. En relación al mercado de trabajo, las políticas activas de empleo alcanzan niveles importantes. Este modelo está considerado muy eficiente en cuanto a reducción de la pobreza y en la promoción de incentivos para el trabajo. Este último extremo lo hace financieramente más sostenible que otros modelos.

El modelo mediterráneo está formado por España, Grecia, Italia y Portugal. Con la excepción de Italia, los demás países de este grupo han llegado relativamente tarde a establecer un Estado de Bienestar. Los gastos sociales, en todos los casos, son menores que en los modelos anteriores y las asignaciones para pensiones adquieren gran relevancia. En el mercado de trabajo, las políticas activas de empleo alcanzan magnitudes menores que en los modelos anteriores y los sindicatos han mantenido una influencia considerable.”

²⁷ CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión, p. 19-20.

²⁸ CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión, p. 46-47.

²⁹ FIELD, Barry C. **Economía ambiental**: Una introducción. Traducción de Leonardo Cano. Buenos Aires: McGraw-Hill,



semprego massivo, e a resposta de Keynes com a sua ênfase na intervenção governamental, o resultado foi que durante os anos 50 o crescimento voltou a estar presente nas agendas políticas e econômicas.³⁰

Os dados que se apresentam a partir de tais Estados são os de menor nível de pobreza e desigualdade social. Como aponta Sachs³¹, “Keynes tinha razão: a miséria não existe mais nos países ricos de hoje e está desaparecendo da maioria dos países de renda média do mundo.”

Contudo, a despeito do crescimento e do reconhecimento da efetividade dos Estado de bem-estar, criados a partir das teorias macroeconômicas de Keynes, nos anos 70 começa a surgir nova corrente macroeconômica justificada pela crise de crescimento econômico e emprego vivenciadas nestes anos, crise do petróleo, crise das instituições de Bretton Woods (FMI e WB), que via justamente o Estado de bem-estar como causador e favorecedor de todas essas crises. Surge o neoliberalismo.³²

Conforme destaca Ugá³³, nos anos 70 o Estado de bem-estar passa a ser alvo de críticas tanto da esquerda quanto da direita. A esquerda denunciava que a estrutura do Estado alterou muito pouco a distribuição da renda entre as classes, os mecanismos de redistribuição de renda só funcionavam entre as frações da classe trabalhadora, não eliminando as causas das contingências e necessidades individuais. Além disso, ele passa a ser visto como fonte de falsas concepções históricas, prejudicando a consciência, a organização e a luta da classe trabalhadora, criando duas esferas independentes: a do trabalho, produção e economia e da cidadania, do Estado e dos direitos. Já as críticas da direita, que justificaram o surgimento do neoliberalismo, apresentavam a crise como uma consequência do excesso da presença estatal que levava ao desincentivo no investimento em razão das altas taxas de arrecadação, aos crescentes salários e encargos trabalhistas, e à excessiva geração de expectativas para demandas sociais.

São em momentos de crise que são criados terrenos favoráveis para a discussão e a cria-

2000. Título original: *Environmental economics: an introduction*. p. 39.

³⁰ Interessante ressaltar, a título de aprimoramento de conhecimento, que Salort i Vives (SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea, p. 113) apontam que a evolução dos Estados de Bem-Estar pode ser compreendidas em cinco fases de construção: 1. Iniciada no último terço do século XIX, com a legislação social alemã em 1883, e desenvolvida até 1914, período no qual 12 países ocidentais introduziram algum tipo de compensação para os trabalhadores, 10 legislaram em matéria de seguridade de doenças, 8 em assuntos de pensões e 5 em matéria de cobertura aos desempregados; 2. Vivenciada entre as duas guerras mundiais, registrou a ampliação da seguridade social a novos grupos de população e a cobertura de novos riscos, em especial o desemprego, sendo os documentos mais expoentes da época o *National Insurance Act*, do governo britânico de 1911, e a Constituição de Weimar, de 1919; 3. Fase compreendida entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 50, em que as reformas avançaram em profundidade e extensão, o assunto principal continuou sendo a seguridade social, mas começou a ganhar peso as discussões acerca da educação, saúde, emprego e moradia, a partir das políticas keynesianas, ou seja, a estrutura do Estado de Bem-Estar hoje concebida. Interessante frisar que foi em 1941 que o arcebispo britânico Temple batizou a nova política social que crescia com o nome de *Welfare State*, em contraposição, num jogo de palavras, à expressão *Warfare State*, própria da política nazista; 4. Época compreendida entre os anos 50 e meados dos anos 70, em que houve a consolidação e reorganização dos Estados, a universalização da seguridade social e outros serviços sociais e se coordenaram e integraram os sistemas anteriores; e, por último, 5. Fase que ainda perdura até os dias atuais, iniciada com a crise do Estado de Bem-Estar e a controvérsia acerca da possibilidade de sua manutenção.

³¹ SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Tradução de Pedro de Maia Soares. São Paulo: Companhia das letras, 2005, p. 29.

³² CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión, p. 15-16.

³³ UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal, p. 45-46.



ção de novas teorias.

A construção dessa nova teoria que surge, rechaça a intervenção do governo na direção da atividade econômica, propondo a desregulação do mercado laboral e a redução do gasto público, principalmente com seguridade e proteção social; critica o volume de gasto público empregado na provisão universal e gratuita dos sistemas funcionais e serviços sociais; afirma que a carga impositiva que se exige das empresas causa inflação, baixo estímulo à produtividade, deficiência de competitividade, escasso crescimento econômico e aumento do desemprego.³⁴

Aos poucos essas ideias começam a conquistar o senso comum com sua retórica e argumentos, atingindo seu ápice no final dos anos 70. Em 1979 a Inglaterra apresenta o discurso neoliberal à realidade política com Margaret Thatcher; em 1980 os Estados Unidos apresenta o discurso com Ronald Reagan, e a partir daí difunde-se pelo mundo os ideais neoliberais.³⁵

Entra-se num novo impasse no dualismo mercado e Estado. O mercado é novamente reconhecido como criador de riqueza, mesmo que menos repartida e dominada por interesses des-territorializados (grupos e empresas transnacionais), já o Estado interveniente apresenta-se como mais justo na distribuição da riqueza, além de mais comunitário; o mercado é insolidário com muitos cidadãos; contudo o Estado interveniente é gastador e dominado por interesses burocratizados e corporativistas de que certamente alguns cidadãos podem obter benefícios sem colaborar com seu esforço pessoal.³⁶

A despeito das discussões bipartidas, o neoliberalismo “sai vitorioso” e afirma que é preciso “salvar” a economia livrando-a da política.

A solução prescrita consistia em que o Estado deveria conter os já enfraquecidos sindicatos, promover a estabilidade monetária e, ainda, reduzir seu papel interventor na economia (desregulamentação, privatização e abertura comercial), diminuir o montante de seus gastos sociais e flexibilizar o mercado de trabalho.³⁷

Na Europa assistia-se aos poucos o desmantelamento do *Welfare State*, com uma maior visibilidade no Reino Unido, com mais permeabilidade e acessibilidade do Estado através de pequenas reformas econômicas e políticas, mas ainda assim garantindo a essência dos sistemas de proteção e direitos a eles associados. Já na América Latina a repercussão foi um pouco mais radical em razão de diversas pressões exercidas por organismos internacionais, com privatização das políticas sociais e foco das ações empreendidas pelo Estado, adotando as propostas do chamado “Consenso de Washington”.³⁸

Importante frisar que, apesar das semelhanças principalmente no que diz respeito aos excessos do governo, o neoliberalismo não pode ser entendido simplesmente como um retorno dos ideais do liberalismo econômico da economia clássica. Isso porque a realidade histórica vivencia-

³⁴ CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión, p. 15-26.

³⁵ UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal, p. 49-50.

³⁶ CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión, p. 16-17.

³⁷ UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal, p. 50.

³⁸ UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal, p. 53-64.



da era diferente. Enquanto que o liberalismo clássico apresentava uma crítica aos esquemas de dominação e aos excessos do absolutismo em busca de um sistema preocupado com o respeito aos sujeitos de direito e às liberdades individuais, acreditando no *laissez-faire*; o neoliberalismo é construído através do contexto em que o capitalismo havia sido “domesticado” pela atuação estatal, com um ideal de intervenção estatal mínima para garantir que o mercado funcione, apresentando inicialmente uma “utopia” de modelo alternativo para a sociedade construída, principalmente, por Friedrich Hayek, austríaco e britânico, na obra “O caminho da Servidão”, publicada pela primeira vez em 1944; por Milton Friedman, americano, figura central da Escola de Chicago, na obra “Capitalismo e Liberdade”, publicada pela primeira vez em 1962; e por Robert Nozick, americano, na obra “Anarquia, Estado e Utopia”, publicada pela primeira vez em 1974.³⁹

Contudo, os reflexos do novo império do mercado com o neoliberalismo são os mesmos já observados anteriormente: origem de uma nova classe de “não aceitos” pelo sistema que demanda permanentemente dos governos e da sociedade respostas positivas para sua efetiva inclusão social; supermercantilismo da vida e das relações humanas que não atende à manutenção de valores de solidariedade inter e intrageracional; dualização da sociedade entre incluídos e excluídos do sistema econômico dominante e aumento da desigualdade no mundo; conseqüente pauperismo de uma parte significativa da população; imposição da cultura egoísta do individual frente ao comunitário e social; relativização dos valores socioculturais, filosóficos, éticos e religiosos frente ao domínio do dinheiro e dos interesses econômicos individuais não comunitários; e, no âmbito mundial, os interesses do mercado na economia global geraram uma maior desigualdade entre os países, criando riqueza isolada, tanto quanto ao número proporcional da população mundial beneficiada, quanto na sua equitativa distribuição geográfica por zonas da Terra.⁴⁰

O contexto histórico apresentado, que narra o crescimento e posterior abandono do Estado de bem-estar social passando-se ao modelo neoliberal em âmbito global, serve para evidenciar os sintomas do atual momento político-econômico brasileiro, em que sob o manto da promessa de retomada econômica, sob o argumento há um excesso da presença estatal, propõe-se, com aceitação significativa da população, a realização de reformas legislativas, especialmente no campo dos direitos trabalhistas, previdenciários e de assistência social, que são essenciais principalmente à parcela hipossuficiente da população.

3 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS DA BOA GOVERNANÇA

A expressão Governança surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial. A ideia é que a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma através da qual o governo exerce o seu poder.⁴¹

A Governança surge como uma forma de solução de problemas comuns, tendo emergido dos entendimentos restritos no Congresso de Viena, ocorrido em 1845, que redesenhou o mapa

³⁹ UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal, p. 74-85.

⁴⁰ CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión, p. 15-110.

⁴¹ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI, XIV, Fortaleza, 2005. **Anais do...**, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 197-213.

da Europa depois da derrota da França Napoleônica, seguido de outros eventos marcantes: “[...] fixação dos princípios do direito marítimo, em 1856, em Paris; partilha imperial na África e outras disposições colonialistas, em 1884, em Berlim; imposição de reparações à Alemanha e criação de Estados na Europa, 1910, em Versalhes; e a criação da ONU, na conferência de São Francisco, em 1945.”⁴²

Nos meios acadêmicos, a Governança passou a assumir um caráter próprio e independente a partir dos anos 80, quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI passaram a utilizar a expressão “boa Governança” como princípio para guiar o trabalho e as ações dos estados membros.

Para tais organismos a “boa Governança” deveria ter oito características: 1) participação; 2) estado de direito; 3) transparência; 4) capacidade de resposta; 5) orientação ao consenso; f) equidade e inclusão; 7) efetividade e eficiência; e 8) *accountability*.⁴³ Esses critérios são elencados no relatório “Governança para o desenvolvimento humano sustentável” do PNUD de 1997, que acrescentou o item “visão estratégica”.

Dentre tais algumas são apontadas por Rogers, Jalar e Boyd⁴⁴ como os 4 princípios essenciais: 1. *Accountability*; 2. Participação e Descentralização; 3. Previsibilidade; e 4. Transparência.

Accountability envolve fazer com que funcionários públicos tornem-se mais responsáveis pelos seus comportamentos como servidores públicos, além de demandar estabelecer sob qual critério a *accountability* vai se estabelecer.⁴⁵

A ideia de participação e descentralização traduz que a partir do momento que algumas pessoas são os tomadores de decisão do processo de desenvolvimento de uma nação eles também se tornam os maiores beneficiários, de modo que tal princípio invoca a necessidade de envolver todos os tomadores de decisão na política de governo. Além disso a descentralização garante o gerenciamento da participação, o que melhora a governança.⁴⁶

O princípio da previsibilidade envolve a problemática de que leis, regulações e políticas devem ser aplicadas de maneira justa e consistente para que as pessoas possam prever as consequências e os resultados de violá-las.⁴⁷

Por fim, o princípio da transparência garante que a informação das ações do governo e as políticas, antes e depois da ação, estejam disponíveis para o público em geral.⁴⁸

Ao final desta década de 1980, a expressão “Governança global” começou a se legitimar entre cientistas e tomadores de decisões, passando a designar as “[...] atividades geradoras de

⁴² GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 16.

⁴³ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**, p. 31.

⁴⁴ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**. Londres: Earthscan, 2008, p. 62-63.

⁴⁵ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 62.

⁴⁶ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 62-63.

⁴⁷ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 63.

⁴⁸ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 63.



instituições (regras do jogo) que garantem que um mundo formado por Estado-nação se governe sem que disponha de governo central.”⁴⁹

Em 2002, o relatório sobre o Desenvolvimento Econômico do PNUD desenvolveu o conceito de Governança democrática defendendo que as liberdades civis e políticas e a participação têm valor fundamental para o desenvolvimento. Assim, Governança democrática significa,

[...] além das instituições eficientes e ambiente previsível ao desenvolvimento econômico e político para o crescimento econômico e efetivo funcionamento dos serviços públicos, liberdades fundamentais, respeito aos direitos humanos, remoção da discriminação de raça, gênero e grupo étnico, necessidades das futuras gerações quanto a políticas de desenvolvimento.⁵⁰

No mesmo ano, em Nova Déli, Índia, se realizaria 70ª Conferência da Associação de Direito Internacional, que resultaria como um de seus documentos a “Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos ao Desenvolvimento Sustentável”⁵¹, tal declaração aclara a necessidade de se desenvolver leis no campo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável, e como pontapé inicial destaca no seu texto sete princípios que seriam essenciais, estando entre eles o da Boa Governança⁵², destacando o texto, conforme aponta Segger⁵³, que por tal princípio o Estado deveria tomar medidas para combater a corrupção tendo em conta os efeitos negativos desta ao desenvolvimento sustentável, de modo que a Boa Governança seria baseada no respeito ao Estado de Direito, à democracia, à *accountability* política, à flexibilidade do governo e à capacidade de resposta aos seus cidadãos, o que coaduna com os demais textos internacionais produzidos até então.

Avançando no estudo, para se entender na sua completude o verdadeiro significado da palavra Governança há que se trazer algumas distinções de termos que são bastante próximos, como por exemplo, a distinção de governo, Governança e governabilidade.

Governo refere-se a atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas instituídas. Seria “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém acrescentar que o poder de governo, sendo habitualmente institucionalizado, está normalmente associado à noção de Estado”.⁵⁴

A **governabilidade** refere-se à dimensão estatal do exercício do poder. “Diz respeito às

⁴⁹ VEIGA, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 13.

⁵⁰ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**, p. 31.

⁵¹ ILA - International Law Association. **ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development**. New Delhi, 6 abril 2002. Disponível em: <http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2018.

⁵² Os demais são: 1. O dever do Estado em assegurar o uso sustentável dos recursos naturais; 2. O princípio da equidade e erradicação da pobreza; 3. O princípio das obrigações comuns porém diferenciadas; 4. O princípio da abordagem preventiva para saúde humana, recursos naturais e ecossistemas; 5. O princípio da participação pública e do acesso à informação e à justiça; e 6. O princípio da integração e inter-relação, particularmente em relação aos direitos humanos, e objetivos sociais, econômicos e ambientais.

⁵³ SEGGER, Marie-Claire Cordonier. Sustainable Development in International Law. In: BUGGE, Hans Christian; VOIGT, Christina (ed.) **Sustainable Development in International and National Law**. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2008, p. 173-174.

⁵⁴ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**, p. 42.



condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”.⁵⁵ Verifica-se que está ligada diretamente no plano do Estado e representam um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido.

Já a **Governança** não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, ela existe com a articulação e a cooperação entre os atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.⁵⁶ Pode, então, ser exercida por partidos políticos, organizações não governamentais, redes sociais informais, associações, ou seja, a Governança abrange a sociedade como um todo.

Nesse sentido, propõem que “em nível transnacional, os atores não estatais, principalmente as ONG’s, assumam lugar central no espaço público mundial, levando novas demandas sociais e novas instâncias de regulação sistêmica”.⁵⁷

Alcindo Gonçalves⁵⁸ conceitua Governança como o “[...] meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a Governança não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la”.

Governança não é governo eis que este exige uma autoridade formal, com poder de polícia. Ela se trata de um fenômeno mais amplo que governo, pois abrange as instituições não governamentais bem como as instituições de caráter não governamental.

[...] governo implica em atividades apoiadas por uma autoridade formal e poderes coercitivos; já na Governança, os objetivos são atingidos não necessariamente através de uma autoridade formal que os impõem a seus membros, mas através de metas comuns e compartilhadas por todos que fazem parte do sistema. A Governança é, portanto, mais abrangente do que o governo e por isso seus objetivos e as formas de atingi-los acabam por ser mais duradouros.⁵⁹

O relatório elaborado pela Comissão sobre Governança Global definiu Governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas”.⁶⁰

Assim, a Governança deve ser vista como um sistema democrático de leis e instituições sociais e o seu progresso depende de regulação, estabelecida por algum mecanismo de consenso democrático, traduzidas em instrumentos normativos capazes de assegurar a concórdia, a paz e o progresso.

⁵⁵ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança, p. 197-213.

⁵⁶ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança, p. 197-213.

⁵⁷ LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE BR**, v. 10, n. 03, opinião 2. Rio de Janeiro, set. 2012, p. 723.

⁵⁸ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança, p. 197-213.

⁵⁹ ARAÚJO, Izabela Viana. A Governança global e a atuação das redes internacionais de cidades. In. Encontro Nacional ABRI, 3, PUC Minas, 2011. **Anais...** Disponível em http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MS-C0000000122011000200031&script=sci_arttext. Consultado em 03 de agosto de 2016.

⁶⁰ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. O relatório da comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 02.

A Governança deixa de ser um atributo de algum governo para ser, de modo cada vez mais profundo, instrumento do incremento da coesão de entidades e organizações nacionais, regionais e globais.

O Estado continua tendo uma vital importância, pois os “imperativos da constituição de um sistema de Governança mundial não devem se sobrepor às prerrogativas do Estado, destacando ainda os riscos que isso implica para consolidação do processo democrático, em particular, para os países periféricos”.⁶¹, porém a Governança passa a assumir um caráter tão – ou até mais importante – quando vista a realidade transnacional vivenciada.

El concepto de gobernanza en un contexto de globalización se ha ido desarrollando en la últimas tres décadas y ha cobrado relevancia desde 1190 convirtiéndose en un concepto clave en el debate político. Está relacionado con el ámbito de la toma de decisiones y con el arte de manejar las sociedades y organizaciones, influido en gran medida con el ascenso de la nueva gestión pública y el cambio de paradigma en la administración pública.⁶²

Destaca-se que Governança não é um conceito jurídico estando mais relacionada com a Ciência Política e com as Relações internacionais. Porém, considerando ser o Direito uma ciência social aplicada, interessa compreender e verificar a aplicabilidade do conceito à sua teoria prática.⁶³

No direito interno a Governança surge como a busca de alternativas fora do plano estrito do Estado, mas é evidente que no nível doméstico a importância e relevância dos temas e ações estatais é muito mais presente. Enquanto isso, o Direito Internacional tem muito mais pontos em comum com a Governança. Como já mencionado acima, o processo de globalização tem levado à redefinição do conceito de soberania, com a emergência crescente de ONG's e empresas multi e transnacionais, significando a crescente passagem para o plano da Governança global.⁶⁴

Novos problemas de dimensões transnacionais vão reforçar a tendência para Governança, como a poluição ambiental, a migração internacional, a globalização dos mercados, a internacionalização das corporações e as problemáticas sociais mundiais vivenciadas principalmente pelas regiões mais pobres. Todo esse movimento resultou na limitação da competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais.⁶⁵ Acredita-se que no futuro haverá mais e mais Governança e cada vez menos governo.

4 OS MECANISMOS DE ATUAÇÃO DOS TCE'S PARA VIABILIZAÇÃO DA BOA GOVERNANÇA

Com o embasamento construído pelos tópicos anteriores, pode-se avançar no presente estudo e tratar de forma mais aprofundada sobre alguns dos mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas Estaduais para viabilização da boa governança.

⁶¹ LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE BR**, p. 723.

⁶² MONTIEL, Luis Enrique Concepción. Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de globalización. *In*. MONTIEL Luis Concepción; HERNANDEZ, Patricia Moctezuma (org). **Gobernanza global y democracia**. Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California, 2010, p. 302.

⁶³ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança, p. 197-213.

⁶⁴ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança, p. 197-213.

⁶⁵ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**, p. 35.



Nesse viés, compete-nos introduzir o presente tópico pela observação dos preceitos fundamentais da atuação dos Tribunais de Contas, sem perder de vista o estudo desenvolvido nos tópicos anteriores, de modo a possibilitar a visualização de seu campo de atuação e percepção de sua importância na articulação e cooperação entre os atores sociais e políticos nos arranjos institucionais que coordenam o Estado em busca de resultados satisfatórios de acordo com os princípios de boa governança.

De início, vale dizer que o dever do Estado de atribuir efetividade a direitos fundamentais de índole social, qualifica-se como uma expressiva limitação à discricionariedade da atuação administrativa.⁶⁶

Nesse sentido, aponta-se como algumas diretrizes básicas estabelecidas pela constituição, que devem nortear a atuação do Administrador Público, a saúde pública, a educação, a previdência, a assistência social, a infraestrutura, a mobilidade urbana, a segurança, o combate às desigualdades, entre outras premissas almeçadas pelo constituinte e que só serão concretizadas por meio da boa governança pública.

Ocorre que, mesmo diante da inegável relevância dos preceitos citados e do dever estatal de concretizá-los, nem sempre o Administrador segue na direção de tais objetivos⁶⁷, pois, como exposto no primeiro tópico deste estudo, da transição do estado de bem-estar social ao neoliberalismo, especialmente em épocas de recessão econômica, há uma tendência à mitigação de direitos sociais, que dependem, em grande medida, de um suporte financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado.

Porém, a falta de capacidade financeira por parte do Poder Público nem sempre é legítima, por vezes deriva de “obstáculos” criados pelo próprio Poder Público a partir da manipulação da atividade financeira e/ou político-administrativa, com o ilegítimo, despótico e reprovável fim de ou inviabilizar a execução de políticas públicas em suas condições materiais mínimas de existência⁶⁸, desviando os valores públicos para fins diversos dos objetivos consagrados pela Constituição, sendo este um dos pontos fundamentais de atuação dos Tribunais de Contas.

Deste modo, com a percepção de que a existência de um Estado é fatalmente condicionada à possibilidade de os poderes estatais serem utilizados de forma desvirtuada do Interesse Público e em benefício das classes dominantes, sendo este um risco indesejado, mas sempre presente.⁶⁹ Disso decorre a necessidade de um controle administrativo apto a mitigar os riscos inerentes a Governos ímprobos e desvirtuados do interesse público, sendo, por tais considerações, oportuno o estudo dos mecanismos de atuação dos TCE'S para viabilizar a boa governança.

Como exposto no tópico anterior, a Boa Governança, de modo geral, é vista a partir das seguintes características: 1) participação; 2) estado de direito; 3) transparência; 4) capacidade

⁶⁶ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo de Instrumento – 759.543/RJ. Relator: Ministro: Celso de Mello, Data do Julgamento: 28/10/2013, Data da Publicação: 11/11/2013. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2686292>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 435.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**, p. 36.

⁶⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 80.



de resposta; 5) orientação ao consenso; f) equidade e inclusão; 7) efetividade e eficiência; e 8) *accountability*.⁷⁰ Esses critérios são elencados no relatório “Governança para o desenvolvimento humano sustentável” do PNUD de 1997, que acrescentou o item “visão estratégica”.

A partir disso, observa-se a possibilidade de participação efetiva dos Tribunais de Contas na viabilização da Boa Governança, isso porque o artigo 70 da CRFB/88, estabelece que compete ao Congresso Nacional a realização do controle externo da Administração direta e indireta, efetivando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, e que para o exercício do controle externo conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a rigor do disposto no artigo 71 também da Carta Magna.

Vale destacar que, ainda que seja constituído como órgão auxiliar, os Tribunais de Contas são autônomos e possuem inegável destaque em nosso ordenamento. Sobre sua atuação José Afonso da Silva⁷¹ diz que, embora o controle externo exercido pelo Congresso Nacional se insira também no controle administrativo, este, em sua essência, ainda se classifica como um controle político, enquanto o controle exercido pelos Tribunais de Contas deve ser técnico, ou tão técnico quanto possível.

Isso ocorre porque o Poder Legislativo é fatalmente composto por parlamentares que atuam de acordo com diversos interesses políticos, facilitando a contaminação deste controle, tal contaminação não é inerente ao Controle Externo, mas sim um elemento alienígena indesejado. Com isso, cabe ao Tribunal de contas exercer o controle técnico como uma forma de amenizar tal contaminação.⁷²

Quanto às competências dos Tribunais de Contas, na Constituição Federal de 1988 estão previstas no 71, enquanto o artigo 75 da Carta permite que as atribuições ali expostas se estendem aos Tribunais Estaduais e até mesmo aos Municipais.

Com efeito, todas as atividades expostas nos incisos do artigo 71 da CRFB/88 são relevantes, contudo possuem grande variação em termos de conteúdo, pois vão desde a apreciação das contas anuais do Presidente da República elaborando parecer prévio a ser analisado pelo Congresso Nacional, conforme artigo 71, inciso I, até a representação aos poderes competentes quando apuradas determinadas irregularidades, conforme inciso XI do mesmo dispositivo.

Para Ayres Britto⁷³, dos aspectos principais do controle externo exercidos pelos Tribunais de Contas, dois preponderam:

I - a verificação da compatibilidade da receita e da despesa com a lei orçamentária, por ser a lei orçamentária, no cotidiano da Administração Pública, o mais importante dos diplomas normativos infra-constitucionais. Tanto assim que o art. 85 do Texto Magno, inciso VI, categoriza como crime de responsabilidade os atentados contra ela;

II - a gestão propriamente operacional da “res publica”, por ser o controle operacional

⁷⁰ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**, p. 31.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 770.

⁷² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 770.

⁷³ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, Notadez, n. 13, 2002. Disponível em: <<http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>> Acesso em: 27 fev. 2019.



aquele que busca saber até que ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagearam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade (que não se confunde com a impessoalidade) e eficácia.

Da conjuntura exposta sobre as atribuições dos Tribunais de Contas, observa-se que, de forma geral, ao órgão compete fiscalizar a aplicação de todo e qualquer recurso repassado pela União em razão de convênio, acordo ou ajuste a qualquer dos entes da Federação. Essa fiscalização é realizada pelo exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades que transferiram os recursos federais, eis que tais prestações de contas são direcionadas anualmente ao Tribunal para que ele aprecie e julgue se houve fiel cumprimento do pactuado no instrumento de convênio que ensejou o repasse da verba.⁷⁴

No âmbito dos Tribunais de Contas há um crescente direcionamento para análise de desempenho, em busca de melhoria dos processos de gestão e governança, com o objetivo de alcançar resultados reais da ação governamental em prol da sociedade. Sob esse enfoque tem se fortalecido nos Tribunais de Contas o entendimento de que a governança é um dos pilares para a melhoria da administração pública.⁷⁵

Para Ayres Britto, em uma República impõe-se a responsabilidade jurídica pessoal àquele que tem por atribuição, e conseqüente dever, cuidar de tudo e de todos, tanto sob o enfoque da decisão quanto da gestão. Essa responsabilidade implica no compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis, com a exposição a exposição de todos os agentes, os que decidem sobre a *res pública* e os que a gerenciam, para a comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionalmente estabelecidos e dos preceitos legais que lhes sejam particularmente exigidos.

O autor ainda diz que é essa responsabilidade jurídica pessoal, como verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo, que demanda ou se exige todo um aparato orgânico de controle externo. Os Tribunais de contas, desta forma, ao atuarem como peça-chave desse aparato, assumem-se como órgãos voltados a impedir o desgoverno e a desadministração.⁷⁶

Tal entendimento coaduna com a *Accountability*, que envolve fazer com que funcionários públicos tornem-se mais responsáveis pelos seus comportamentos como servidores públicos⁷⁷, conforme exposto no tópico anterior.

É importante observar que, diante das dificuldades enfrentadas pelo Estado concretizar os direitos sociais básicos dos cidadãos, as Cortes de Contas foram obrigadas a buscar formas de controle que vão além da mera fiscalização de aspectos formais dos atos administrativos, como a adoção de técnicas de controle gerencial, tocando em questões ligadas à eficiência e efetividade das ações governamentais seguindo as tendências internacionais ligadas ao controle externo, como exposto pela pesquisa “Tendências de controle da Gestão Pública”, realizada pelo TCU em

⁷⁴ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 696.

⁷⁵ MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira de. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B39FFA46DBB>> Acesso em: 27 fev. 2019.

⁷⁶ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas.

⁷⁷ ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 62.



1999 e 2000, destacando-se as seguintes formas de controle: a) o monitoramento sistemático pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores do cumprimento de suas decisões ou recomendações; b) a ampla publicidade das ações de controle; c) a divulgação de boas práticas administrativas; d) a crescente importância de auditorias de desempenho; e) a utilização de especialistas e consultores externos para o planejamento de trabalhos mais complexos.⁷⁸

Quanto ao acompanhamento das decisões ou recomendações os Tribunais de Contas brasileiros possuem certa dificuldade de concretização, pois o entendimento do Supremo Tribunal Federal, exarado no Recurso Especial 223.037/SE, é no sentido de que o credor dos débitos imputados pelos Tribunais de Contas é o próprio ente público prejudicado. Deste modo, há em certa medida um esvaziamento da efetividade das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas, cuja execução fica condicionada à atuação jurídica dos setores jurídicos dos Entes sancionados.⁷⁹

Por sua vez, no que diz respeito à publicidade do controle e à divulgação de boas práticas administrativas, outro ponto essencial da Boa Governança, tal atividade destina-se, primordialmente, a incentivar o controle social ou democrático, estimulando o cidadão ao acompanhamento da gestão e das práticas adotadas pelo Administrador Público, trazendo ainda, informação ao próprio gestor que, por vezes, comete irregularidades por desinformação e não por ter a intenção de lesar os cofres públicos.⁸⁰

No tocante à importância das auditorias de desempenho, nas palavras de Farias⁸¹. “As instituições de controle externo devem voltar-se para a avaliação de resultado, ou de desempenho, como ponto principal de seu trabalho, para assim poder orientar o governo para servir melhor, gastar menos e produzir mais e melhores resultados”.

Ainda, ao tratar-se da utilização de especialistas e consultores externos para o planejamento de trabalhos mais complexos, surge, quase de forma autoexplicativa como uma importante ferramenta de atuação dos Tribunais de Contas que, ao analisarem a complexidade do trabalho a ser desenvolvido podem eventualmente recorrer a consultores externos para o planejamento das tarefas a serem executadas.⁸²

Pelo exposto, observa-se o elevado prestígio conferido aos Tribunais de Contas pelo constituinte, bem como os relevantes mecanismos conferidos ao órgão para atuação em prol do Interesse Público, que, de forma geral, funcionam como efetivos instrumentos para viabilização da boa governança.

⁷⁸ ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O Modelo de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema. Disponível em: <http://qqs Senado.gov.br/conleg/artigos/direito/Omodelodecontroleexterno.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

⁷⁹ COELHO, Hamilton Antônio. **O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo**. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/919.pdf> Acesso em 27 fev. 2019.

⁸⁰ COELHO, Hamilton Antônio. **O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo**.

⁸¹ FARIAS, Márcia. **Tendências do controle externo nos Estados Unidos**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. v. 67. n. 2, 2008, p. 34.

⁸² COELHO, Hamilton Antônio. **O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo**.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo desenvolveu-se com o objetivo de verificar os mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas para viabilização da Boa Governança e sua importância especialmente em momentos de recessão econômica em que são maiores as possibilidades de supressão de direitos sociais sob a promessa de recuperação econômica, como ocorreu no abandono do Estado de Bem-estar Social que foi gradativamente substituído pelo Neoliberalismo, conforme exposto no primeiro tópico do estudo.

A partir disso, nota-se a relevância dos temas abordados no contexto atual de nossa sociedade, que passa por uma considerável crise financeira em que as principais propostas dos governantes para superar tal conjuntura é justamente a realização de reformas legislativas especialmente ligadas à direitos sociais, como a reforma trabalhista e da previdência social, nas quais invariavelmente ocorrem alterações na amplitude dos direitos sociais envolvidos.

Para um desenvolvimento coerente do estudo, este foi dividido em três tópicos:

No primeiro tratou-se sobre o Estado de Bem-estar Social e como é a atuação do Poder Público pautada nessa forma de organização política e econômica, tratando sobre principais aspectos e como ocorreu o dismantelamento do modelo que perdeu espaço para o surgimento do Neoliberalismo.

No segundo tópico, por sua vez, foram expostos elementos epistemológicos da Boa Governança evidenciando suas principais características e sua importância na busca do desenvolvimento econômico e social.

Por fim, no tópico derradeiro, sem perder de vista o embasamento construído pelos tópicos antecedentes, abordou-se os mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas para viabilização da Boa Governança.

Assim, com desenvolvimento do presente estudo, especialmente no que tange à análise legislativa e de produção científica pertinente, verificou-se, inicialmente, que o Estado de bem-estar aparece como uma atuação dos poderes públicos com o objetivo de garantir direitos básicos aos membros da sociedade, especialmente com a promoção de direitos sociais fundamentais para uma vida digna.

Ocorre que, após um momento de intensa crise financeira, por volta dos anos 70, começa a surgir uma nova corrente, que aponta o Estado de bem-estar como culpado por toda crise em razão do suposto excesso estatal que levava à diminuição do investimento privado em razão das altas taxas de arrecadação. Notou-se que o argumento convence, especialmente em momentos de crise, em que os terrenos são favoráveis à discussão e criação de novas teorias, as ideias do Neoliberalismo conquistaram inicialmente o senso comum e foram gradativamente adotadas, promovendo a redução de gasto público, especialmente o destinado à proteção social.

Disso decorre a necessidade da viabilização da boa governança, que aparece como um importante instrumento de aprimoramento do Estado, com o objetivo de um desenvolvimento econômico e social sustentável, evitando por meio da boa governança os efeitos decorrentes de crises

financeiras, para que, se estas surgirem, a Administração Pública tenha o suporte necessária para superar as dificuldades naturais de tais períodos sem que haja a necessidade de supressão de direitos sociais que atingem invariavelmente a parcela mais frágil da população.

Nesse contexto, observou-se que os Tribunais de Contas possuem importantes mecanismos, decorrentes de seu inegável prestígio constitucional, para uma contribuição significativa na viabilização da boa governança, seja em sua atuação fiscalizatória, sancionatória, de orientação ou de promoção da transparência da atuação pública.

Por oportuno, vale ressaltar ainda, que pelo presente estudo observou-se que as cortes de Contas poderiam atuar de forma ainda mais efetiva na promoção da boa governança com a possibilidade de execução de suas sanções e recomendações, instrumento que foi esvaziado pelo Supremo Tribunal Federal que, no Recurso Especial 223.037/SE, entendeu que o credor dos débitos imputados pelos Tribunais de Contas é o próprio ente público prejudicado, seja ele a União, os Estados ou os Municípios, diminuindo, com tal entendimento, a possibilidade de fiscalização e execução das sanções imputadas pelos Tribunais de Contas, de modo que seria prudente a revisão de tal entendimento.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Izabela Viana. A Governança global e a atuação das redes internacionais de cidades. In. Encontro Nacional ABRI, 3, PUC Minas, 2011. **Anais...** Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200031&script=sci_arttext. Consultado em 03 de agosto de 2016.

BERZOSA, Carlos. Acumulación capitalista y justicia ecológica. In: VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (ed.) **Justicia ecológica en la era del antropoceno**. Madrid: Trotta, 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo de Instrumento – 759.543/RJ. Relator: Ministro: Celso de Mello, Data do Julgamento: 28/10/2013, Data da Publicação: 11/11/2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2686292>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, Notadez, n. 13, 2002. Disponível em: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf> Acesso em: 27 fev. 2019.

CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús. **El déficit social neoliberal**. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión. Santander: Sal Terrae, 1998, p. 15.

COELHO, Hamilton Antônio. **O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo**. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/919.pdf> Acesso em 27 fev. 2019.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. O relatório da comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIAS, Márcia. **Tendências do controle externo nos Estados Unidos**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. v. 67. n. 2, 2008.

FIELD, Barry C. **Economía ambiental**: Una introducción. Traducción de Leonardo Cano. Buenos Aires: McGraw-Hill, 2000. Título original: *Environmental economics: an introduction*.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI, XIV, Fortaleza, 2005. **Anais do...**, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos** – o breve século XX – 1914-1991. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

ILA - International Law Association. **ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development**. New Delhi, 6 april 2002. Disponível em: <http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin; GRADDY, Kathryn. **Fundamentos de economia**. 2. ed. Traducción de Alejandro Estruch Manjón. Barcelona: REVERTÉ, 2013. Título original: *Essentials of Economics*.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE BR**, v. 10, n. 03, opinião 2. Rio de Janeiro, set. 2012.

MANKIWI, Gregory. **Introdução à economia**. 6. ed. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2016. Título original: *Principles of economics*.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2015

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira de. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B39FFA46DBB> Acesso em: 27 fev. 2019.

MONTIEL, Luis Enrique Concepción. Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de globalización. *In*. MONTIEL Luis Concepción; HERNANDÉZ, Patricia Moctezuma (org). **Gobernanza global y democracia**. Mexicali, Baja California: Universidad autónoma de Baja California, 2010, p. 302.



PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

POLANYI, Karl. **A grande transformação** – As origens da nossa época. 7. ed. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O Modelo de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema. Disponível em: <http://qqs Senado.gov.br/conleg/artigos/direito/Omodelodecontroleexterno.pdf> . Acesso em: 27 fev. 2019.

ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**. Londres: Earthscan, 2008.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Tradução de Pedro de Maia Soares. São Paulo: Companhia das letras, 2005.

SALORT I VIVES, Salvador. **Revoluciones industriales, trabajo y Estado del Bienestar**. La gran ruptura mundial contemporánea. Madrid: Sílex, 2012.

SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. **Economía**. 17. ed. Traducción de Esther Rabasco e Luis Toharía. Madrid: McGraw Hill, 2002. Título original: *Economics*, p. 29.

SEGGER, Marie-Claire Cordonier. Sustainable Development in International Law. *In*: BUGGE, Hans Christian; VOIGT, Christina (ed.) **Sustainable Development in Internacional and National Law**. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiro, 2014.

SINGER, Paul. A crise de 2008: a ressurreição do keynesianismo. **Crises e Oportunidades**. Disponível em: <https://criseoportunidade.wordpress.com/2009/05/09/a-crise-de-2008-a-ressurreicao-do-keynesianismo-paul-singer/> Acesso em 12. Set. 2009.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Curitiba: Appris, 2011.

VASCONCELLOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VEIGA, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.



PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE GOVERNANÇA E CONTROLE DA SOCIEDADE E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: os conselhos dos regimes de previdência estaduais

Fernando Ferreira Calazans¹

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar o funcionamento dos conselhos administrativos e fiscais dos regimes próprios de previdência dos estados e Distrito Federal como mecanismo de fortalecimento das ações de governança e controle desenvolvidas pela sociedade e pelos tribunais de contas. Para tanto, analisa a evolução do Estado e a problemática relacionada à participação social nas políticas públicas. Descreve a experiência dos conselhos de administração desses regimes previdenciários e as características dos seus conselhos fiscais, desde as suas atribuições e composição, a forma de escolha dos membros e do presidente, até a previsão de remuneração e exigência de qualificação para exercício da função. Como resultado, observou-se baixa efetividade no direito à participação dos servidores nos conselhos de administração desses regimes previdenciários e no controle desenvolvido pelos seus conselhos fiscais. Em conclusão, sugere-se o desenvolvimento de mecanismos pelos tribunais de contas, especialmente por suas escolas de contas, que visem potencializar a atuação dos conselhos de administração e fiscal dos regimes de previdência dos servidores como mecanismo de fortalecimento das ações de controle desenvolvidas pela sociedade e pelos tribunais de contas a fim de que seja preservado o interesse público e o Erário.

Palavras-chave: Participação. Controle. Tribunal de Contas. Regime Próprio de Previdência Social. Conselhos.

1 INTRODUÇÃO

Tem-se desenvolvido estudos e defendido a ideia da participação popular na gestão e no controle das políticas públicas por meio de várias formas (conselhos, orçamentos participativos, conferências e audiências públicas). Esse controle se dá por meio da atuação da sociedade civil e dos órgãos públicos de controle interno e externo, neste caso, dos tribunais de contas.

Ocorre que a elevada despesa com pessoal no serviço público tem dificultado os tribunais de contas de atuarem de modo mais efetivo no controle das políticas públicas na medida em que comprime a possibilidade de novas contratações.

¹Advogado, Mestre em Administração Pública e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público, certificado pelo Instituto de Certificação de Seguridade Social. É professor de Direito do UNIFEMM e de pós-graduação da Escola de Contas do TCEMG, PUCMG, PUCPR, UNIFEMM, IDDE e IEPREV, Coordenador do Curso de Especialização em Previdência do Servidor Público/IEPREV, professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto/Angola e Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão OABPrevMG. Foi professor da Faculdade de Direito da UFMG, Gerente e Assessor Jurídico da Previdência dos Servidores de Belo Horizonte e Superintendente de Benefícios do Instituto de Previdência dos Servidores de Minas Gerais. Tem experiência nas três esferas de governo, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado e Sociedade, Novos Paradigmas da Gestão Pública, Previdência Social, Representação e Participação Social em conselhos de políticas públicas. E-mail: fernando_ffc@yahoo.com.br





Diante disso e considerando a crise econômica que assola o país, faz-se necessário desenvolver mecanismos que atuem em paralelo com tais órgãos a fim de fortalecer os mecanismos de controle da Administração Pública, especialmente as políticas relacionadas ao Estado de Bem Estar Social, no caso, a previdência dos servidores públicos.

Daí surge a ideia de fortalecimento das instituições participativas no controle estatal, no caso deste artigo, sobre a gestão dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos servidores públicos, via dos conselhos administrativo e fiscal, especialmente este, cuja atribuição se relaciona com a fiscalização dos RPPS.

À luz do contexto de reconstrução democrática, iniciou-se movimento nacional de modelagem dos RPPS, trazido com a reforma previdenciária de 1998. Nesse momento, os RPPS submeteram-se a novos paradigmas, como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, a vinculação da receita previdenciária, a garantia dos segurados de se fazerem representar nas instâncias em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, entre outros.

Nesses mais de vinte anos da reforma previdenciária no serviço público, o Ministério da Previdência Social (MPS), órgão regulador do sistema, atual Ministério da Economia, editou dezenas de normas com a finalidade de criar mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção para impulsionarem os RPPS a se adequarem aos novos paradigmas da Previdência Social Brasileira.

Todavia, nessas duas décadas, as atenções se voltaram para o equilíbrio de contas públicas, entre elas, os desequilíbrios dos RPPS. Não obstante tais medidas, em 1998, enquanto o Regime Geral de Previdência Social possuía um déficit de 0,7% do PIB, os RPPS juntos totalizavam desequilíbrio financeiro correspondente a 3,7% do PIB. (GIAMBIAGI, 2007)

Mesmo diante do esforço de restabelecimento do equilíbrio dos RPPS com a publicação das Emendas Constitucionais nº 20 de 1998 e nº 41 de 2003, o déficit atuarial em 2017 dos 2.123 RPPS dos entes subnacionais atingiu alarmantes R\$ 7,4 trilhões (BRASIL, MF, 2018, pp. 797 e 807)

Mesmo com esses resultados, a regulação dos aspectos de governança dos RPPS, especialmente o direito de participação dos servidores nos conselhos, não sofreu avanços efetivos. As normas dos órgãos reguladores², entre 41 portarias, 22 orientações e instruções normativas e 8 resoluções (9³ num total de 71), trataram poucas vezes do tema. E quando o fizeram, essas normas se limitaram a repetir o contido no art. 10 da Constituição Federal de 1988, explicitando a garantia do direito de participação dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, não criando qualquer espécie de regulação sobre o funcionamento desses espaços deliberativos, nem prevendo a possibilidade de a sociedade civil ter assento em tais conselhos, já que é o responsável por suportar, ao fim, o déficit dos RPPS⁴.

² Informações disponíveis em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/>>. Acesso em: 12fev.2019.

³ Portarias nº 4.992/1999, 2.346/2001, 172/2005, 204/2008 e 402/2008 e Orientações Normativas nº 2/2002, 3/2004, 1/2007 e 2/2009.

⁴ O art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/98 estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”.



Assim, diante da magnitude dessa política pública, considerando o grande número de RPPS em funcionamento no país e a situação atuarial desses regimes, bem como a evolução do papel da sociedade civil no controle das políticas públicas, importante se faz analisar a composição, atribuição e funcionamento dos conselhos fiscais dos RPPS do país, órgãos que podem complementar o controle da gestão previdenciária, exercido pela sociedade e tribunais de contas, além de fortalecer os aspectos da boa governança.

Bem por isso, este artigo tem por objetivo analisar o funcionamento dos conselhos fiscais dos RPPS dos estados e Distrito Federal (DF) como mecanismo de fortalecimento das ações de governança e controle da sociedade e dos tribunais de contas.

Para tanto, após esta introdução, será descrita a evolução do Estado Moderno, a pós-modernidade e a importância do controle societal sobre a atividade do Estado (Seção 2). Em seguida, serão analisadas, com esteio nas leis dos estados e DF, as características dos conselhos fiscais de seus RPPS, tendo como variáveis as atribuições, composição, forma de escolha dos membros e do presidente, fixação de remuneração e exigência de qualificação de conselheiros para o exercício da função pública (Seção 3). Ao final, serão apresentados comentários finais à guisa de conclusão (Seção 4).

2 EVOLUÇÃO DO ESTADO, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A ATIVIDADE ESTATAL

Segundo Robert e Magalhães (2002), o Estado Moderno pode ser dividido em três fases: o Estado liberal, o Social e o Democrático. O Estado moderno surge com o abandono da era absolutista, tendo em vista as ideias lançadas pelas Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) que buscaram eliminar os abusos dos reis e, ao mesmo tempo, garantir direitos aos súditos, que passaram a ser reconhecidos como cidadãos, titulares de direitos.

Na primeira fase do Estado Moderno, o Estado portava-se de forma omissa em relação aos problemas sociais e econômicos e não os consagravam em seu texto normativo. O Estado não intervinha no domínio econômico e garantia apenas os direitos individuais e políticos, consistentes no direito à propriedade privada, direito de ir e vir e garantia dos contratos, sendo que os direitos políticos restringiam-se a quem participasse da ordem econômica. Somente eram considerados cidadãos aqueles que fossem proprietários, o chamado voto censitário.

Diante do aumento da concentração urbana derivado da revolução industrial e dos acidentes dela derivados, aliados ao advento da 1ª Guerra Mundial, os Estados passaram a garantir direitos sociais como seguro-desemprego, auxílio-acidente e pensão por morte. Nessa fase, o Estado abandona o abstencionismo e incorpora o assistencialismo, ocasião em que surge a expressão Estado de Bem Estar Social, o *welfare state*.

Com a crise econômica de 70, derivada do pós-guerra e da Guerra Fria, reduziu-se a arrecadação tributária dos países e, com isso, tornou-se mais difícil atendimento à crescente





demanda social. Nesse momento, há a penetração da ideia do neoliberalismo como crítica ao Estado Social desde o pós-guerra.

Para que o capital se expandisse e o Estado superasse a crise, essa ideia defendia a redução das prestações fundamentais (serviços públicos), a privatização de entidades públicas; o enfraquecimento dos sindicatos, bem como a automação e a diminuição dos salários e de certos direitos sociais, inclusive os trabalhistas.

Nas economias periféricas, onde o Estado Social é mais frágil, a influência neoliberal remete à ideia do capital globalizado. O Estado Nacional enfraquece-se pela impossibilidade de controlar a economia e o poder econômico privado. Diante disso, ocorre a migração dos investimentos aos Estados menos abastados, que possuem população mais desinformada e desorganizada.

A globalização resulta da livre distribuição de capitais pelo mundo, sem rigorosos obstáculos e baixo controle entre os países. Nesse momento os capitais passaram a circular instantaneamente entre as nações. As multinacionais, escoradas em novo patamar de produtividade, buscaram mão-de-obra mais barata em países da periferia econômica. Foram esses países que se viram, inicialmente, seduzidos pelo mercado global, e os acordos de livre comércio ganharam importância.

Ainda de acordo com Robert e Magalhães (2002), aliados à globalização econômica, os avanços tecnológicos causaram a diminuição dos preços dos fretes e comunicações. As multinacionais espalharam-se por todo o planeta, a *internet* e os velozes e eficientes meios de comunicação proporcionaram uma alta capacidade de dinamização para os negócios mundiais e a produtividade humana cresceu de forma considerável.

Diante desse cenário, a crise fiscal, as transformações operadas pela reestruturação do capitalismo, - entre elas, a globalização e a terceira revolução industrial -, somadas às atividades executadas ineficiente, monopólica e exclusivamente pelo Estado, o agravamento dos problemas sociais e a insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos criaram condições que levaram diversos países à realização de reformas estruturais distintas. (CLAD, 2000)

Daí, fortaleceu-se a ideia da democracia participativa. A redução da distância entre Estado e sociedade e a presença de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, entre outras iniciativas como orçamento participativo e controladorias, nasceram da crítica ao comportamento autorreferido da burocracia estatal, marcado pela inexistência de processo decisório democratizado, e da intenção de se estabelecer maneiras de controlar diretamente a prestação dos serviços públicos. (CLAD, 2000)

Esta fase do Estado tem sido chamada de pós-modernidade, em que o Estado, marcado pela redefinição de funções e da lógica de atuação subsidiária, “é levado a exercê-las cada vez mais em relacionamento com outros atores, externos e internos” (CHEVALLIER, 2009, p. 61), mediante a aplicação de regras de direito público e privado num contexto de relações de substituição e complementação de atribuições recíprocas. (SANTIAGO, 2007)

Diante do contexto da pós-modernidade, da retração do tamanho do aparelho de Estado e da onda de privatizações, surge a necessidade de desenvolvimento de mecanismos eficazes de





controle das atividades estatais, desenvolvidas diretamente pelo Estado por meio de seus agentes públicos ou, indiretamente, por particulares.

2.1 Aproximação entre sociedade e Estado e a participação social nas políticas públicas

A aproximação entre sociedade e Estado, derivada do contexto da crise econômica de 1970 e da conseqüente ineficiência das políticas públicas, além da globalização com seus aspectos sociais, políticos e econômicos, reanimou a busca pela democratização dos espaços públicos.

Diante dessa influência, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), por seu artigo 1º, promulgada num Estado Democrático de Direito, em que o poder emana do – e para o – povo, estabeleceu o princípio da participação social em matéria previdenciária. Segundo o que dispõe o seu artigo 10, “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Nessa direção, o parágrafo único do art. 194 da CF/88 também explicita o direito à participação social na gestão da Seguridade Social, composta pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social, esta, dividida em dois pilares, os RPPS que amparam os servidores públicos titulares de cargo efetivo e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os demais agentes públicos sem a proteção dos RPPS.

Em relação aos RPPS, a Lei nº 9.717/98, ao estabelecer os critérios para a organização e o funcionamento desses regimes, em seu artigo 1º, VI, garante a participação de representantes dos servidores nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Atualmente, tem sido defendida a ideia da participação social na gestão e no controle de políticas públicas por meio de várias instituições participativas. Segundo estudos, a participação social provocaria uma aproximação entre a sociedade e o Estado e, por conseguinte, um tensionamento nos órgãos públicos, tornando-os mais transparentes e suscetíveis ao controle (O'DONNELL, 1998; TATAGIBA, 2002). Além disso, imprimiria uma definição democratizante de prioridades na alocação dos recursos públicos, obrigando o Estado a negociar as suas propostas com outros grupos.

Quanto aos conselhos, objeto deste artigo, mediante o cotejo da literatura, verifica-se a existência de duas correntes, uma que se preocupa com o controle, a capacidade de *accountability* da sociedade e da fiscalização dos conselhos. Outra, mais recente, tem se dedicado à questão da efetividade no funcionamento dos conselhos gestores como espaços deliberativos, onde a sociedade civil assume o papel de co-gestora, formulando, deliberando e executando, além da função de fiscal das ações públicas.

A literatura que reconhece os conselhos como arranjos de controle social das políticas é aquela produzida até meados dos anos 2000 (CLAD, 2000; GRAU, 2000; CARNEIRO e COSTA,



2001; TATAGIBA, 2002 e CARNEIRO, 2006). Veja-se que o Clad (2000) entende que os conselhos são espaços de controle direto da prestação dos serviços públicos, haja vista serem instituições capazes de fiscalizar as políticas e punir, nas eleições seguintes, os que não cumpriram as suas promessas, não os elegendo mais.

Nessa direção, Grau (2000) afirma que, além da criação dos conselhos, estes devem ser dotados de mecanismos capazes de habilitar o cidadão para o exercício do legítimo direito de controle social. Deve-se criar mecanismos de incentivos, constrangimentos e sanções capazes de exigir a execução da política e a divulgação de suas informações.

Igualmente, Carneiro e Costa (2001) e Carneiro (2006) reconhecem os conselhos como canais de participação da sociedade, de institucionalidade híbrida e como mecanismos de *accountability*. Tatagiba (2002) já sustenta que, por meio desse tipo de controle, a sociedade exerceria papel mais efetivo de fiscalização e controle, estando mais próxima do aparelho estatal.

Por sua vez, por conta da massiva operacionalização dos conselhos gestores nas últimas duas décadas, há autores (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; CARNEIRO, 2006; BRASIL, 2005; BRASIL, 2007; BARRERA, 2009; DAGNINO, 2004) que criticam o novo papel da sociedade: - o de co-gestora das políticas⁵ (assumindo o papel de formulação, deliberação, execução e controle) mediante várias indagações.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) analisam a participação social como elemento estruturante da proteção social brasileira sob duas dimensões: a participação social na deliberação e controle das políticas e na sua execução. A participação social passa a ser valorizada não apenas como mecanismo de controle estatal, mas também no processo de decisão, execução e avaliação das políticas.

Nessa direção, Carneiro (2006) sustenta que os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e se constituem numa nova modalidade de controle e de responsabilização das políticas públicas.

Brasil (2007) reconhece que a participação social possibilita a influência efetiva dos cidadãos nas políticas, desde a formação da agenda até a avaliação, e reconhece a sua influência nos processos de decisão e de controle. Barrera (2009) vai adiante e afirma que os modelos participativos devem ser pensados sob uma perspectiva mais ambiciosa de intervenção, devendo-se considerar a discussão das políticas e a importância do debate argumentativo como forma de permitir equidade no uso dos recursos públicos. Todavia, ele alerta sobre a substituição da participação social (debate ideológico) pela de cunho tecnicista (debate de racionalidade técnico-instrumental), além da viabilidade de se fragmentar o objeto de discussão.

Assim, diante da transmutação do papel da sociedade, na medida em que fiscaliza e agora executa, em comunhão com o Estado, as políticas, surge uma série de indagações sobre sua capacidade de fiscalizar a prestação dos serviços públicos na medida em que assume as atribuições do Estado, passando a gerir diretamente os bens e serviços públicos. Advém daí um problema: -

⁵ Para uma discussão similar, cf. Vaz (2009), que promove uma análise acerca da transmutação do enfoque de aumento da participação política (1ª fase de estudos dos conselhos gestores) para o da capacidade desses conselhos de influenciarem as decisões políticas (2ª fase).



como a sociedade fiscalizará a ação por ela executada? A sociedade deveria se afastar da função de consecução da política como forma de ter condições de fiscalizar e controlar as ações estatais?

Essa sobreposição de papéis gera, de acordo com Grau (2000), uma tensão entre democracia e eficiência operacional da Administração, onde, ou se busca uma decisão ágil pensada nos gabinetes ou se dá publicidade ao debate, democratizando o espaço do conselho, resultando daí uma decisão consensada, porém mais lenta.

Ademais, Grau (2000) sustenta a existência de tensão entre co-gestão e controle, pois a eficácia deste depende da independência dos sujeitos sociais em relação ao Estado, que, por sua vez, financia os conselhos, o que enfraquece a autonomia desses espaços deliberativos e seu consequente papel fiscalizatório.

Além disso, Brasil (2005) reconhece a dificuldade dos conselhos de se perpetuarem como espaços deliberativos, pois apesar de terem sido instituídos para controlarem as ações estatais são vinculados ao próprio ente que os criou. Advém daí a discussão acerca da viabilidade de orçamento próprio para os conselhos gestores de forma a obterem autonomia necessária para consecução de seus fins.

Dagnino (2004) afirma que esses espaços deliberativos são chamados, na prática, a assumir funções restritas à execução das ações sociais, provendo serviços antes considerados como atribuição do Estado, ao invés de compartilhar o poder de decisão quanto a sua formulação.

Assim, diante dessa nova função da sociedade na consecução das políticas, indaga-se se os conselhos deveriam assumir o papel de co-gestores das políticas? Ou se deveriam blindar-se das rotinas burocráticas, mantendo-se como agências fiscalizatórias e de controle dos serviços públicos, munidas de instrumentos legais de constrangimento e sanção, capazes de lhes garantir o acesso às informações e de exigir do Estado o cumprimento das normas? Ou ainda se os conselhos deveriam limitar-se à formulação e deliberação das políticas, deixando a sua execução para o aparelho estatal?

São várias as perguntas sobre a capacidade efetiva de a sociedade participar da deliberação das políticas sem, contudo, perder a sua autonomia, sob pena de se enclausurar nas rotinas burocráticas e daí não se afastar.

Diante das dificuldades apontadas para garantir a efetividade do direito de participação social na gestão das políticas públicas, surge a discussão sobre a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle das atividades estatais.

No que pertine à política de previdência dos servidores públicos, objeto deste artigo, Calazans (2010) constatou que a experiência de gestão democrática dos conselhos de administração dos RPPS estaduais é bastante dispersa⁶, com baixa taxa de paridade aritmética entre os representantes governamentais e os dos servidores públicos, fragilidade democrática na escolha dos seus presidentes, além de desequilíbrio no processo decisório, já que a maior parte dos conselheiros não governamentais é escolhida pelo Chefe do Poder Executivo.

⁶ Para detalhes sobre a não efetividade do direito de participação dos servidores na gestão dos RPPS, confira Calazans (2013) em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1966.pdf>>.



Diante desses resultados e considerando a inexistência de marco regulatório capaz de impingir os RPPS a desenvolverem gestão democrática efetiva, já que a Lei nº 9.717/98⁷ garante aos servidores apenas a presença de representantes nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação, sem fixar critérios para o funcionamento desses espaços, reforça-se a necessidade de se criar mecanismos de controle dos RPPS.

2.2 Tribunais de Contas, controle e regulação dos RPPS

A atividade estatal, por gerir recursos da sociedade, é fiscalizada de variadas formas, seja por meio do controle administrativo⁸, legislativo⁹ ou judicial¹⁰.

No que tange ao controle externo, a CF/88, em seu art. 70, estabeleceu que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados e de suas entidades da administração indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas será exercida pela correspondente Casa Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo, a cargo da correspondente Casa Legislativa, nos termos do art. 71 da CF/88, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, entre outras atribuições, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão das aposentadorias e pensões por morte (inciso III).

Em relação aos RPPS, eles se submetem a várias instâncias de controle, tais como aquela exercida pelo atual Ministério da Fazenda (art. 9º da Lei nº 9.717/98), pelo Conselho Monetário Nacional (art. 6º, IV, da Lei nº 9.717/98), pelos tribunais de contas (art. 71, III, da CF/88), pelo Ministério Público, pelos conselhos administrativo e fiscal e, enfim, pela sociedade, provedora dos recursos financeiros que garantem o funcionamento do aparelho de Estado.

Segundo Calazans e Caetano (2013), a regulação dos RPPS, tal como hoje são concebidos, surgiu com a Lei nº 9.717/98, num contexto de ajuste fiscal e

num ambiente no qual a cultura reinante era a da previdência do servidor como meio de recompensar a lealdade ao Estado e demarcar o status social do grupo. De acordo com Esping-Andersen (1991), no passado, segundo a tradição corporativista (welfare state como sistema de estratificação social), foram criados benefícios diferenciados para os servidores públicos. (CALAZANS e CAETANO, 2013, p. 23)

⁷ “Art. 1º [...] VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”.

⁸ O controle administrativo se dá por meio de supervisão ministerial e controle hierárquico.

⁹ Os instrumentos de controle legislativo se dão pelo art. 48, X, CF/88 (criação e extinção de Ministérios), art. 49, V, CF/88 (sustação de atos normativos do Poder Executivo), art. 50, CF/88 (convocação de Ministro de Estado e demais agentes públicos para prestar informações), art. 58, § 3º, CF/88 (comissões parlamentares de inquérito), art. 71, § 1º, CF/88 (sustação de execução de contrato administrativo), art. 71, III, CF/88 (homologação e registro dos atos de aposentadoria e pensão por morte de servidor público) etc.

¹⁰ Habeas corpus: art. 5º, LXVIII, CF/88, Ação popular: art. 5º, LXXIII, CF/88, Mandado de injunção: art. 5º, LXXI, CF/88, Habeas data: art. 5º, LXXII, CF/88, Ação Civil Pública: art. 129, III, CF/88, Ação de Improbidade: art. 37, § 4º, CF/88 e ações inominadas.



Todavia, os RPPS não podem mais ser utilizados como instrumento de estratificação social (ESPING-ANDERSEN, 1991), em que se garantiam benefícios especiais aos que serviam ao Estado, tendo em vista o movimento mundial de redução das desigualdades (como corolário do princípio da isonomia) e os princípios da contributividade, solidariedade e preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, todos eles insculpidos no texto constitucional.

Nesses mais de vinte anos de reforma previdenciária no setor público, o órgão regulador, o extinto Ministério da Previdência Social (MPS), atual Ministério da Economia, editou inúmeras normas com a finalidade de promover mecanismos de constrangimento e sanção capazes de impulsionarem os entes da federação a adequarem os seus RPPS ao novo marco regulatório contemporâneo da Previdência Social Brasileira. (CALAZANS, 2010)

Ainda segundo esse autor,

as atenções nesse decênio permaneceram voltadas para o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas públicas. [...] Não por acaso, a regulação dos aspectos de governança dos regimes próprios de previdência social, especificamente, o direito de participação dos servidores públicos nos conselhos gestores de seus RPPSs, não sofreu avanços significativos. (CALAZANS, 2010, p. 20)

Calazans (2010) observou que 14,8% dos RPPS possuem apenas um único conselho que acumula as funções de administração e fiscalização, situação que enfraquece a capacidade de fiscalização efetiva dos servidores desses regimes, na medida em que as autoridades, que administram o sistema, são as que fiscalizam a sua própria gestão. Observou ainda que 44,4% dos conselhos de administração possuem maior número de conselheiros governamentais, situação que denota dificuldade de representação dos servidores nesse espaço plural em que os seus interesses são objeto de discussão e deliberação.

O autor observou também que, quanto à forma de provimento do presidente dos conselhos gestores dos RPPS estaduais, 51,9% ou são membros natos ou são escolhidos pelo governador; que 70,4% têm os representantes dos servidores nomeados ou eleitos pelo governador mediante envio de lista única.

Aludido autor notou que, quanto à retribuição pelo exercício da função de conselheiro, a maioria (51,9%) dos conselhos não remunera seus membros e quase metade (48,1%) não lhes exige qualificação. E, quando se tentou correlacionar a exigência de capacitação com remuneração, observou-se que a maioria deles ou “não exige qualificação e não remunera” (40,7%) ou “exige qualificação e remunera” (29,6%). Diante disso, parece haver forte correlação entre “qualificação” e “verba de representação” no âmbito dos conselhos que administram os RPPS estaduais.

Na Seção seguinte, será realizada análise comparativa das características dos conselhos fiscais dos RPPS estaduais. Dessa forma, poder-se-á levantar uma série de propostas de ações a serem desenvolvidas pelos RPPS e acompanhadas pelos tribunais de contas a fim de potencializar a efetividade do controle social e estatal sobre as atividades dos RPPS.

3 CONSELHOS FISCAIS DOS RPPS ESTADUAIS: comparações legais

Esta seção, após consulta às leis dos estados e Distrito Federal, analisará as características dos conselhos fiscais dos seus RPPS, desde as atribuições e composição, forma de escolha dos membros e do presidente, até a previsão de remuneração e exigência de qualificação pelo exercício dessa função.

Primeiramente, quanto à natureza das atribuições dos conselhos (deliberação e/ou fiscalização), procurar-se-á verificar se os RPPS estaduais, neles incluídos o DF para os fins desta pesquisa, possuem conselho específico para administrá-los e outro para fiscalizá-los ou se possuem uma única estrutura funcional para realizar ambas as funções.

Observou-se que 33% dos RPPS estaduais ou não instituíram ou instituíram um único conselho, que exerce cumulativamente as funções de gestão e fiscalização. (TABELA 1) Essa situação enfraquece a capacidade de fiscalização das atividades desenvolvidas pelo RPPS, na medida em que as autoridades, que gerem o sistema, são as mesmas quem fiscalizam a sua própria administração.

Dessa forma, a atividade fiscal desses conselhos é esvaziada e se torna vulnerável aos interesses escusos e patrimonialistas, traduzindo-se num “longa manus” dos órgãos públicos, o que não se pode admitir num Estado Democrático de Direito, tal como estatui o art. 1º da Constituição Federal de 1988¹¹.

Tabela 1: Natureza das atribuições do conselho dos RPPS dos estados e Distrito Federal – Brasil – 2014

Natureza das atribuições do conselho do RPPS	Estados e DF	Qtde	Percentual
Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar	AC, AL, AP, AM, DF, ES, GO, PA, PB, PR, PE, RJ, RN, RO, RR, SC, SP e TO	18	67%
Um único conselho para gerir e fiscalizar	BA, MA, MT, MS, MG, RS e SE	7	26%
Lei silente quanto este critério	CE e PI	2	7%
Total		27	100%

Fonte: Legislação dos estados e Distrito Federal listadas no Apêndice A

Elaboração: O autor.

Outra questão relevante na discussão da democratização dos espaços públicos é a existência da paridade aritmética na composição dos conselhos, ou seja, mesma quantidade de membros governamentais e não governamentais. Isso porque, na hipótese de maioria de representantes do governo, o poder fiscalizatório sobre as atividades desenvolvidas pelos RPPS fica enfraquecido, pois, em casos de divergência de opiniões, o governo sempre terá a maioria para decidir da forma

¹¹Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

que melhor lhe aprouver, visando os seus interesses e não os dos servidores públicos e, em última instância, os da sociedade civil, fiadora que é dos RPPS, a teor do que preceitua o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/98¹².

Verificou-se que, na maioria dos casos (63%), os estados, além de garantirem a presença de representantes dos servidores nesses espaços públicos, tal como estabelece o inciso VI do art. 1º da Lei nº 9.717/98, mesmo que sem assegurar a paridade, têm se preocupado em dotar de efetividade a capacidade fiscalizatória desses conselhos, na medida em que lhes é garantido maior número de representantes não governamentais, inclusive de membros dos conselhos regionais de contabilidade, tal como é o caso dos Estados de Alagoas e Paraná. (TABELA 2)

Nas outras situações, ou sequer inexistente o conselho fiscal que pudesse garantir assento aos representantes dos servidores (7%), ou os representantes não governamentais estão em menor número que os governamentais (30%). Referida situação retira em grande parte a legitimidade das deliberações fiscalizatórias desses conselhos, que podem se tornar espaços meramente protocolares, mecanismos de cooptação e silenciamento de demandas (SANTOS *apud* BRASIL, 2005), procedimentos formais para demonstração de que a fiscalização estaria a ocorrer e que a sua gestão estaria adequada e aprovada pela instância competente.

Tabela 2: Representatividade governamental e não governamental na composição do conselho fiscal dos RPPS dos estados e DF – Brasil – 2014

Representatividade	Estados e DF	Qtde	Percentual
Possuem paridade aritmética	AC, AP, AM, ES, GO, MT, RS, SC, SP e TO	10	37%
Maior número de representantes não governamentais	AL, DF, MS, PA, PB e RR	6	22%
Maior número de representantes governamentais	BA, MA, MG, PR, PE, RN, RO e SE	8	30%
Apenas representantes não governamentais	RJ	1	4%
Lei silente quanto a este critério	CE e PI	2	7%
Total		27	100%

Fonte: Legislação dos estados e Distrito Federal listadas no Apêndice A

Elaboração: O autor.

Observação: AL e PR possuem representante da sociedade (Conselho Regional de Contabilidade).

Relativamente à forma de escolha dos membros não governamentais (TABELA 3), apurou-se que, em 89% dos estados, ou esses membros são escolhidos pelos servidores (70%) ou por suas entidades representativas (15%) ou pelos conselhos de administração (4%). Ademais, 11% sequer previu em lei – procedimento formal que garante a formação da vontade popular por meio de representantes do povo no parlamento¹³ – a forma de escolha dos representantes dos servidores. Essa situação permite o loteamento desses espaços públicos não estatais por representantes

¹²“§ 1º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.”

¹³ “Art. 1º - [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

governamentais que podem se omitir quanto a sua função fiscalizatória, o que não é desejável sob o ponto de vista democrático.



Tabela 3: Forma de escolha dos membros não governamentais do conselho fiscal dos RPPS dos estados e DF – Brasil – 2014

Forma de escolha dos membros não governamentais	Estados e DF	Qtde	Percentual
Escolhidos pelos servidores/CRC	AC, AL, AP, AM, BA, DF, ES, GO, MA, MT, MS, PR, PE, RJ, RN, RR, SC, SP e SE	19	70%
Escolhidos pelas entidades representativas	MG*, RS, RO e TO	4	15%
Escolhidos pelo Conselho de Administração	PB	1	4%
Lei silente quanto a este critério	CE, PA e PI	3	11%
Total		27	100%

Fonte: Legislação dos estados e Distrito Federal listadas no Apêndice A

Elaboração: O autor.

Observação: (*) O Estado de MG tem os representantes dos servidores escolhidos pelo governador a partir de lista tríplice enviada pelas entidades representativas.

Relativamente à forma de provimento do presidente, verificou-se que apenas 41% são escolhidos entre seus pares; e o restante ou são membros escolhidos pelo governador (41%) ou sequer a lei dos estados tratou de descrevê-la (19%). (TABELA 4) Vê-se assim, em relação a esse aspecto, a intenção dos estados (e o seu poderio legal) em pretender controlar, não apenas os conselhos de administração, como apurado por Calazans (2010), mas também os próprios órgãos fiscais dos RPPS estaduais, o que denota baixo grau de amadurecimento democrático na condução da política previdenciária no âmbito dos estados, seja para gerir ou mesmo fiscalizar as atividades dos maiores RPPS do país.

Tabela 4: Forma de escolha do presidente do conselho fiscal dos RPPS dos estados e DF – Brasil – 2014

Forma de escolha do presidente	Estados e DF	Qtde	Percentual
Escolhido entre os seus membros	AC, AL, GO, MS, PB, RJ, RN, RS, SC, SP e SE	11	41%
Escolhido pelo governo	AM, BA, ES, MA, MT, MG, PR, PE, RO, RR e TO	11	41%
Lei silente quanto a este critério	AP, CE, DF, PA e PI	5	19%
Total		27	100%

Fonte: Legislação dos estados e Distrito Federal listadas no Apêndice A

Elaboração: O autor.

Observação: (*) A lei do Estado do RJ é silente quanto à forma de escolha do presidente, mas sempre será um representante do servidor.

Quanto à previsão de remuneração para os membros dos conselhos fiscais dos estados e

DF, observou-se que um terço dos estados previu remuneração como forma de contraprestação pelo encargo de fiscal do RPPS, cuja atribuição gera responsabilidade pessoal e direta por infração ao disposto na Lei nº 9.717/98¹⁴, ao passo que o restante ou não previu ou então expressamente consignou inexistir direito à remuneração pelo exercício da função de conselheiro. (TABELA 5)

Tabela 5: Previsão de remuneração dos membros do conselho fiscal dos RPPS dos estados e DF – Brasil – 2014

Previsão de remuneração dos membros	Estados e DF	Qtde	Percentual
Com remuneração	AL, AP, AM, PR, PE, RS, SC, SP e SE	9	33%
Sem remuneração	AC, GO, MT, MS, MG, PB, RN, RO e RR	9	33%
Lei silente quanto a este critério	BA, CE, DF, ES, MA, PA, PI, RJ e TO	9	33%
Total		27	100%

Fonte: Legislação dos estados e Distrito Federal listadas no Apêndice A
Elaboração: O autor.

Por fim, quanto à exigência de qualificação dos conselheiros, apenas 44% previu a exigência de nível superior de ensino e comprovada experiência em uma das áreas que integram a gestão previdenciária, ao passo em 37% dos casos não foi prevista qualquer tipo de qualificação, seja formação em nível superior de ensino ou experiência em área afim. Referida situação denota ausência de preocupação dos entes federados em relação às – ou desconhecimento sobre as – responsabilidades dos conselheiros que lhes foram imputadas pela Lei nº 9.717/98. (TABELA 6)

Tabela 6: Exigência de qualificação dos membros do conselho fiscal dos RPPS dos estados e DF – Brasil – 2014

Exigência de qualificação dos membros	Estados e DF	Qtde	Percentual
Apenas reputação ilibada e sem condenação criminal	RS	1	4%
Apenas nível superior de ensino	AC, AL, DF e MG	4	15%
Nível superior de ensino e experiência em certas áreas	AP, AM, ES, GO, PA, PB, PR, PE, RN, RO, RR e SC	12	44%
Lei silente quanto a este critério	BA, CE, MA, MT, MS, PI, RJ, SP, SE e TO	10	37%
Total		27	100%

Fonte: Legislação dos estados e Distrito Federal listadas no Apêndice A
Elaboração: O autor.

Posto isso, diante da limitação da política regulatória dos RPPS (CALAZANS e CAETANO, 2013) e da baixa efetividade do direito à participação dos servidores na gestão de seus RPPS (CALAZANS, 2010) e da capacidade de controle que poderia ser exercida pelos conselhos fiscais dos RPPS, que se reconhece a necessidade de fortalecimento das ações de controle sobre a

¹⁴Art. 8º - Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.”



gestão e a boa governança dos RPPS, especialmente quanto aos conselhos dos RPPS como mecanismo de fortalecimento das ações de controle realizadas pela sociedade e pelos tribunais de contas.

Por conta disso, faz-se necessário potencializar a capacidade de instrução e treinamento dos atores hábeis ao exercício do controle estatal, via dos conselhos de administração e fiscal dos RPPS, por meio de ações a serem desenvolvidas pelos tribunais de contas.

Segundo Mendonça (2018, p. 64), “a Corte de Contas passa a ser um órgão orientador da gestão municipal, tanto nas respostas direcionadas – como consultas efetuadas pelos administradores municipais – quanto na atuação efetiva de averiguação das contas públicas, inclusive com a participação popular”.

Além dos instrumentos de fiscalização já utilizados pelos tribunais de contas (auditorias, inspeções, dados eletrônicos, processo de tomada de contas especial), propõe-se o fortalecimento da sua atuação educacional até por conta da dificuldade financeira de sua atuação direta, junto aos jurisdicionados.

Chaise (2018, p. 81), em artigo intitulado “Escolas dos tribunais de contas, avaliação e controle social: uma relação necessária”, reconhece que avaliar é “um importante instrumento de gestão e de planejamento, tornando-se um suporte fundamental para melhor tomada de decisão, seja administrativa, seja pedagógica, seja legal.” E prossegue concluindo a autora “a significativa participação das escolas de contas contribuindo com os tribunais para melhor fiscalizar o dinheiro público e também incentivar o controle social”.

Diante disso, é relevante estudar o papel dos conselhos de administração e fiscais no controle das ações realizadas pela unidade gestora do RPPS.

Isso porque, ao se conhecer a realidade dos conselhos de administração dos RPPS (CALAZANS, 2010) e à de seus conselhos fiscais (o que se apresentou nesta Seção), será possível aos tribunais de contas, especialmente as escolas de contas, desenvolverem iniciativas junto aos RPPS de seus jurisdicionados de modo a lhes impingirem uma atuação visando um controle social mais efetivo, que poderia dar-se mediante o fortalecimento dos papéis dos conselhos de administração e fiscais dos RPPS.

COMENTÁRIOS FINAIS

O artigo teve por objetivo analisar o funcionamento dos conselhos de administração e fiscais dos RPPS dos estados e Distrito Federal como mecanismo de fortalecimento das ações de controle desenvolvidas pela sociedade e pelos tribunais de contas. Para tanto, analisou a evolução do Estado e a problemática relacionada à participação social na gestão e no controle das políticas públicas, bem como as características desses conselhos dos RPPS dos estados e DF, desde as suas atribuições e composição, a forma de escolha dos membros e do presidente, até a previsão



de remuneração e exigência de qualificação para exercer a função.

Como resultado, observou-se que a crise fiscal, as transformações operadas pela reestruturação do capitalismo, somadas às atividades executadas ineficiente, monopólica e exclusivamente pelo Estado, o agravamento dos problemas sociais e a insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos fortaleceram o movimento da democracia participativa.

Observou-se ainda que o direito do cidadão de participação na gestão das políticas públicas não vem sendo dotado de efetividade, especificamente no âmbito dos regimes próprios de previdência social, objeto desta pesquisa.

Diante da baixa efetividade do direito de participação dos servidores públicos na gestão dos RPPS, optou-se por analisar a participação dos servidores na gestão dos RPPS como mecanismo de fortalecimento das ações de controle desenvolvidas pela sociedade e pelos tribunais de contas, mediante a análise do funcionamento dos conselhos fiscais dos RPPS dos estados e do Distrito Federal.

Em relação à natureza das atribuições dos conselhos (deliberação e/ou fiscalização), observou-se que 33% dos RPPS ou não instituíram ou instituíram um único conselho, que exerce cumulativamente as funções de gestão e fiscalização. Essa situação enfraquece a capacidade fiscalizatória das atividades desenvolvidas pelo RPPS, na medida em que as autoridades, que gerem o RPPS, são as mesmas quem fiscalizam a sua própria gestão.

Quanto à existência da paridade aritmética na composição dos conselhos fiscais, constatou-se que, na maioria dos casos (63%), os estados têm se preocupado em dotar de efetividade a sua capacidade de fiscalização, na medida em que lhes é garantido maior número de representantes não governamentais.

Nas outras situações, ou sequer inexistente o conselho fiscal que pudesse garantir assento aos representantes dos servidores (7%), ou os representantes não governamentais estão em menor número que os governamentais (30%). Referida situação retira em grande parte a legitimidade das deliberações fiscalizatórias desses conselhos, que podem se tornar espaços meramente protocolares, mecanismos de cooptação e silenciamento de demandas.

Relativamente à forma de escolha dos membros não governamentais, apurou-se que, em 89% dos estados, ou esses membros são escolhidos pelos servidores (70%) ou por suas entidades representativas (15%) ou pelos conselhos de administração (4%). Ademais, 11% sequer previu em lei a forma de escolha dos representantes dos servidores. Tal situação permite o loteamento desses espaços públicos por representantes governamentais que podem se omitir quanto a sua função fiscalizatória, o que não é desejável sob o ponto de vista democrático.

No que concerne à forma de provimento do presidente, verificou-se que apenas 41% são escolhidos entre seus pares; e o restante ou são membros escolhidos pelo governador (41%) ou sequer a lei dos estados tratou de descrevê-la (19%), situação que demonstra a intenção dos estados de controlar os conselhos fiscais desses RPPS, o que denota baixo grau de amadurecimento democrático na condução da política previdenciária desses entes.





Referentemente à previsão de remuneração para os membros dos conselhos fiscais dos estados e DF, observou-se que um terço dos estados previu remuneração como forma de contraprestação pelo encargo de fiscal do RPPS, cuja atribuição gera responsabilidade pessoal e direta por infração ao disposto na Lei nº 9.717/98, ao passo que o restante ou não previu ou então consignou inexistir direito à remuneração pelo exercício dessa função.

Por fim, em relação à exigência de qualificação dos conselheiros, apenas 44% previu a exigência de nível superior de ensino e comprovada experiência em uma das áreas que integram a gestão previdenciária, ao passo em 37% dos casos não foi prevista qualquer tipo de qualificação. Referida situação denota ausência de preocupação dos entes federados em relação às responsabilidades dos conselheiros previstas na Lei nº 9.717/98.

Em conclusão, diante da baixa efetividade do direito à participação social na gestão dos RPPS e diante dos resultados desta análise comparativa da experiência dos conselhos fiscais dos RPPS dos estados e DF, sugere-se o desenvolvimento de mecanismos pelos tribunais de contas, especialmente por suas escolas de contas, que visem potencializar a atuação dos conselhos de administração e fiscal dos RPPS como mecanismo de fortalecimento das ações de controle desenvolvidas pela sociedade e pelos tribunais de contas a fim de que o direito de participação social nas políticas públicas, em especial na gestão dos RPPS, objeto deste trabalho, seja dotado de efetividade e, assim, seja preservado o interesse público e o Erário.

REFERÊNCIAS

BARRERA, Augusto. Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas em los gobiernos locales. In: POGGIESE, Héctor; EGLER, Tamara Tania Cohen (comp.). *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. 1.ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO, 2009. p. 105-116. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/11barre.pdf>>. Acesso em: 11set.2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2017*. Brasília, v. 24, p. 1-908, 2018. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/AEPS-2017_04.12.18.pdf>. Acesso em: <4dez.2018>.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Texto para Discussão n. 15, mai.2005.

_____. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo Cassio Xavier; NEVES, Jorge Alexandre (Orgs.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2007, p. 155-178.

BRUGUÉ, Joaquim. Una administración que habla es una administración que piensa. In: PÉREZ, Ignacio Celaya Pérez et al. (coord.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. [?]: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009. p. 55-72.

CALAZANS, Fernando Ferreira. *A participação social na gestão dos Regimes Próprios de*

Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - Funpemg, 2010. 184 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010.

_____. Participação e controle social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, p. 134-145, abr/mai/jun.2013.

CALAZANS, Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *A Política Regulatória Contemporânea dos Regimes de Previdência do Funcionalismo Público no Brasil: Avanços, Limitações e Propostas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.838, jun.2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: Coletânea*. v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859&Itemid=129>. Acesso em: 24Ago.2008.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: *VI Congreso Internacional del Clad sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*, nov.2001, Buenos Aires. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0042312.pdf>. Acesso em: 10jun.2009.

CHAISE, Rosa Maria. Escolas dos tribunais de contas, avaliação e controle social: uma relação necessária. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, p. 81-92, edição especial, 2018.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 309p.

CLAD, Consejo Científico del. “La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana”. In: Consejo Científico del CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, 2000. p. 17-73.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de la Venezuela, 2004, p. 95-110. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 19ago.2009.

DÍAZ, Leonardo; PARES, Marc; POMEROY, Melissa (comp.). *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Barcelona: Observatório Internacional da Democracia Participativa, 2007. 206p. Disponível em: <http://www.oidp.net/docus/pub.oldp.guia_evaluacion.pdf>. Acesso em: 14ago.2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state (trad.). *Revista Lua Nova*, n.24, São Paulo, CEDEC, 1991, p.85-115.

GIAMBIAGI, Fábio. *A reforma da previdência: o encontro mercado*. RJ: Elsevier, 2007.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el control social. In: Consejo Científico del CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. 1.ed. Buenos Aires: 2000. p. 269-327.

MENDONÇA, Marília. O controle externo exercido pelos tribunais de contas e o federalismo municipal brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, p. 55-65, jul/dez.2018.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. *Revista de*



Cultura e Política. n. 44: 1998, p. 27-53.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Teoria do Estado, Democracia e Poder Local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. 254p.

SANTIAGO, José María Rodríguez de. *La administración del estado social*. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007. 199p.

SILVA, Frederico Barbosa de; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 373-407.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

VAZ, Alexander Cambraia N.. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 101-119, [?].2009.

Estado	Lei	Endereço eletrônico
ACRE	LEI Nº 1.688, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2005	http://www.acreprevencia.ac.gov.br/doc/legislacao/estadual/lei_1688_08_12_2005_compilada.pdf
ALAGOAS	LEI Nº 7.114, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2009	file:///C:/Users/user/Downloads/Lei%20no%207.114-%20de%2005.11.09.pdf
AMAPÁ	LEI Nº 0915, DE 18 DE AGOSTO DE 2005	http://www.amprev.ap.gov.br/phocadownload/Legislacao/lein0915-18-08-2005.pdf
AMAZONAS	LEI COMPLEMENTAR Nº 30, DE 2001	http://www.amazonprev.am.gov.br
BAHIA	LEI Nº 10.955 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2007	http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php?pag=pesqavanc
CEARÁ	LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 1999	http://www.sspds.ce.gov.br/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD&parametros=163&extFile=pdf
DISTRITO FEDERAL	LEI COMPLEMENTAR Nº 769, DE 30 DE JUNHO DE 2008	http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaN JUR-6742!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaN JUR.action
ESPIRITO SANTO	LEI COMPLEMENTAR Nº 282, DE 22 DE ABRIL DE 2004.	http://www.ipajm.es.gov.br/download/LC282a.pdf
GOIÁS	LEI COMPLEMENTAR Nº 66, DE 27 DE JANEIRO DE 2009	http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/2009/lei_complementar_n66.htm
MARANHÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 40, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998	http://www010.dataprev.gov.br/sislex/estaduais/ma/43/1998/40.htm
MATO GROSSO	LEI COMPLEMENTAR Nº 254, DE 02 DE OUTUBRO DE 2006	http://www.al.mt.gov.br/TNX/viewComplementar.php?pagina=254
MATO GROSSO DO SUL	LEI Nº 3.150, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2005	http://www.sad.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=&show=199
MINAS GERAIS	LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2013 E LEI COMPLEMENTAR Nº 100, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2007	http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=131&ano=2013 e http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=100&ano=2007
PARÁ	LEI Nº 6.534, DE 1º DE AGOSTO DE 2003	http://www.igeprev.pa.gov.br/sites/default/files/Lei%20n6564%20de%2001%20de%20agosto%20de%202003.pdf
PARAÍBA	LEI Nº 7.517, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003	http://200.141.141.43:8081/pbprev/a-previdencia/legislacao/C7640d01.pdf
PARANÁ	LEI Nº 12.398, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998	http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8486&codTipoAto=&tipoVisualizacao=alterado
PERNAMBUCO	LEI COMPLEMENTAR Nº 28, DE 14 DE JANEIRO DE 2000	http://www2.funape.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45133a06-f122-4780-9a9f-e2555758ae1c&groupId=583679



PIAUÍ	LEI COMPLEMENTAR Nº 39, DE 14 DE JULHO DE 2004	http://www.sefaz.pi.gov.br/scan/pages/jsp/scan/consultaDeAtoNormativo.jsp?idAtoNormativo=585
RIO DE JANEIRO	LEI Nº 3.189, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1999	http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/f1051b4b5f2b485f0325680900665684?OpenDocument&Highlight=0,3189
RIO GRANDE DO NORTE	LEI COMPLEMENTAR Nº 308, DE 25 DE OUTUBRO DE 2005	http://adcon.rn.gov.br/acervo/IPERN/DOC/DOC000000000005235.PDF
RIO GRANDE DO SUL	LEI COMPLEMENTAR Nº 12.395, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2005 E LEI COMPLEMENTAR Nº 13.758, DE 15 DE JULHO DE 2011	http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1312814676_lei12395_2005.pdf e http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1342720534_Lei%20n%C2%BA%2013.758.pdf
RONDÔNIA	LEI COMPLEMENTAR Nº 228, DE 10 DE JANEIRO DE 2000	http://www3.dataprev.gov.br/sislex/estaduais/ro/43/2000/228.htm
RORAIMA	LEI COMPLEMENTAR Nº 030, DE 30 DE JUNHO DE 1999	http://www.al.rr.gov.br/publico/setores/000/2/download/Leis%20Complementares/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20030%20de%2030.06.99.pdf
SANTA CATARINA	LEI COMPLEMENTAR Nº 412, de 26 de junho de 2008	http://200.192.66.20/alesc/docs/2008/412_2008_lei_complementar.doc
SÃO PAULO	LEI COMPLEMENTAR Nº 1010, DE 1º DE JUNHO DE 2007	file:///C:/Users/user/Downloads/loadpdf.pdf
SERGIPE	LEI COMPLEMENTAR Nº 113 DE 1º DE NOVEMBRO DE 2005	file:///C:/Users/user/Downloads/lei_complementar_n_113-2005_consolidada_at%C3%A9_lc_198.pdf
TOCANTINS	LEI Nº 1.940, DE 1º DE JULHO DE 2008	file:///C:/Users/user/Downloads/lgeprev-TO.pdf

Referência: Sítios eletrônicos dos governos estaduais e distrital.

Elaboração: O autor.

Observação: As leis dos estados e do Distrito Federal que optaram por criar o regime de previdência complementar não foram objeto desta análise, mas apenas a lei do RPPS (compulsório).

Estado	Natureza das atribuições	Representatividade governamental e não governamental	Forma de escolha dos membros não governamentais e do presidente	Previsão de remuneração e exigência de qualificação
ACRE	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Dois representantes de governo, dentre servidores efetivos. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos dentre os ativos e inativos.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido entre representantes dos servidores por eleição entre os membros.	Sem remuneração. Formação de nível superior e reputação ilibada.
ALAGOAS	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Dois representantes de governo. Um membro escolhido pelo CRC. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores e um membro escolhido pelo CRC. Presidente escolhido entre os membros.	Com remuneração. Pessoas idôneas e com formação de nível superior.
AMAPÁ	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados e beneficiários, eleitos entre seus pares.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Lei silente sobre a escolha do presidente.	Com remuneração. Qualificação pertinente, formação de nível superior e experiência em qualquer uma das áreas jurídica, econômica, contábil ou administrativa.
AMAZONAS	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Dois representantes do governo. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido pelo governador.	Com remuneração. Nível superior com qualificação contábil ou econômica e experiência na área.
BAHIA	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Onze representantes do governo. Dois representantes dos servidores ativos e inativos do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido pelo governador.	Lei silente quanto à remuneração e à qualificação exigida.
CEARÁ	Lei silente quanto este critério.	Lei silente quanto este critério.	Lei silente quanto este critério.	Lei silente quanto este critério.
DISTRITO FEDERAL	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Um representante do governo. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Lei silente quanto à forma de escolha do presidente.	Lei silente quanto à remuneração. Formação superior em administração, ciências contábeis, econômicas ou atuariais.



ESPÍRITO SANTO	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido pelo governo.	Lei silente quanto à remuneração. Formação superior, de reconhecida capacidade e experiência comprovada, nas áreas de administração, economia, finanças, atuária, contabilidade, direito ou engenharia.
GOIÁS	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente eleito entre seus membros.	Sem remuneração. Curso superior completo, além de comprovado conhecimento da legislação previdenciária ou experiência no exercício de atividades nas áreas de administração, economia, finanças, direito, contabilidade, atuária ou auditoria.
MARANHÃO	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Dez representantes do governo. Um representante dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representante dos servidores escolhido pelos servidores. Presidente escolhido pelo governo.	Lei silente quanto à remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.
MATO GROSSO	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido pelo governo.	Sem remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.
MATO GROSSO DO SUL	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Quatro representantes do governo. Cinco representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente eleito entre seus membros.	Sem remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.
MINAS GERAIS	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Dez representantes do governo. Oito representantes dos segurados.	Representantes dos servidores escolhidos pelo governador a partir de lista tríplice enviada pelas entidades representativas. Presidente escolhido pelo governo.	Sem remuneração. Nível superior de escolaridade e reputação ilibada (apenas para os representantes dos servidores).
PARÁ	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Quatro representantes do governo. Cinco representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Lei silente quanto à forma de escolha dos membros e do presidente.	Lei silente quanto à remuneração. Nível superior de ensino e que tenham conhecimentos em assuntos de natureza contábil e econômico-financeira.

PARAÍBA	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Um representante do governo. Quatro representantes dos segurados do RPPS, escolhidos pelo Conselho de Administração.	Representantes dos servidores escolhidos pelo Conselho de Administração. Presidente escolhido entre os representantes dos servidores.	Sem remuneração. Formação superior de reconhecida capacidade e experiência em seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade ou Direito .
PARANÁ	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Quatro representantes do governo. Um membro escolhido pelo CRC. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores e um membro escolhido pelo CRC. Presidente escolhido pelo governo.	Com remuneração. Formação de nível superior, qualificação contábil ou econômica, e experiência na área ou em outra afim.
PERNAMBUCO	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido pelo governo.	Com remuneração. Formação superior, de reconhecida capacidade e experiência comprovada, preferencialmente em uma das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade, direito ou engenharia .
PIAUÍ	Lei silente quanto este critério.	Lei silente quanto este critério.	Lei silente quanto este critério.	Lei silente quanto este critério.
RIO DE JANEIRO	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Lei silente quanto à forma de escolha do presidente, mas sempre será um representante do servidor.	Lei silente quanto à remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.
RIO GRANDE DO NORTE	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Seis representantes do governo. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido entre seus membros.	Sem remuneração. Formação superior, experiência e notório saber nas áreas de Contabilidade, Administração, Economia, Finanças ou Direito .
RIO GRANDE DO SUL	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Seis representantes do governo. Seis representantes dos segurados do RPPS, escolhidos por entidades representativas.	Representantes dos servidores escolhidos por entidades representativas. Presidente escolhido entre os pares.	Com remuneração. Reputação ilibada e idoneidade moral, que não tenham sofrido condenação criminal transitada em julgado ou penalidade funcional.



RONDÔNIA	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Cinco representantes do governo. Dois representantes dos segurados do RPPS, escolhidos por entidades representativas.	Representantes dos servidores escolhidos por entidades representativas. Presidente escolhido pelo governo.	Sem remuneração. Qualificação pertinente, formação de nível superior e experiência em uma das áreas, jurídica, econômica, contábil ou administrativa.
RORAIMA	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Um representante do governo. Cinco representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido pelo governo.	Sem remuneração. Qualificação pertinente, formação de nível superior e experiência na área ou em outra afim.
SANTA CATARINA	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido entre os pares.	Com remuneração. Possuir formação superior, experiência na área de gestão administrativa ou financeira ou especialização acadêmica em área afim e, preferencialmente, reconhecida capacidade e experiência comprovada na área de previdência social.
SÃO PAULO	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido entre os pares.	Com remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.
SERGIPE	Um único conselho para gerir e fiscalizar.	Nove representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos entre eles.	Representantes dos servidores escolhidos pelos servidores. Presidente escolhido entre os pares.	Com remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.
TOCANTINS	Dois conselhos, um para gerir e outro para fiscalizar.	Três representantes do governo. Três representantes dos segurados do RPPS, escolhidos por entidades representativas.	Representantes dos servidores escolhidos por entidades representativas. Presidente escolhido pelo governo.	Lei silente quanto à remuneração. Lei silente quanto à qualificação exigida.

Referência: Sítios eletrônicos dos governos estaduais e distrital.

Elaboração: O autor.



ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA PROTEÇÃO AO USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO ATRAVÉS DE SISTEMA ONLINE DE CONSULTA DE VÍNCULOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Diana Dalmolim Cadore¹

Tiago Cadore²

RESUMO

Valendo-se do método indutivo com pesquisas bibliográficas e fichamentos este trabalho pretende analisar a importância da criação de um sistema de consulta online de vínculos públicos do cidadão, como instrumento de boa governança pública e forma de proteção ao usuário do serviço, a ser desenvolvido e gerido pelos Tribunais de Contas, no cumprimento de sua missão constitucional, visando garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, prevenir lesão ao erário e aprimorar o Estado de Bem Estar Social.

Palavras-chave: Acumulação. Cargo. Limitação. Ferramenta. Governança.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a necessidade de conferir maior eficácia ao comando constitucional do artigo 37, inciso XVI, o qual veda a acumulação remunerada de cargos públicos, salvo algumas hipóteses constitucionalmente autorizadas. Para tanto foi utilizado o método indutivo, com a realização de pesquisa bibliográfica e fichamentos.

O dispositivo constitucional citado tem a finalidade de melhorar a prestação do serviço público, assegurar a integridade do erário e ampliar as oportunidades de acesso aos cargos públicos a todos os cidadãos. Vedar a acumulação de cargos públicos, salvo hipóteses constitucionalmente asseguradas, é garantir eficácia ao serviço público e concretude aos direitos fundamentais dos cidadãos.

A conduta de acumular cargos públicos remunerados fora das hipóteses constitucionalmente autorizadas é nociva ao interesse público, pois inviabiliza a devida contraprestação ao Estado, na medida em que, ou o serviço não é prestado, ou é prestado apenas parcialmente, não correspondendo à integralidade da carga horária contratada ou de modo deficitário em razão de exaustão do servidor. Os problemas trazidos por quem deixa de prestar o serviço, presta-o a quem da jornada contratada ou, ainda que cumprida a carga horária, presta-o com baixa qualidade em razão do esgotamento físico e mental é o que visa combater a limitação constitucional. Não só o interesse do cidadão e do erário é defendido com a proibição da acumulação ilimitada de cargos, como a saúde do próprio servidor que, se submetido a jornadas duplas, triplas, estafantes

¹ Bacharel em Direito pela Unesc/Cacoal-RO (2010), Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Unesc/Cacoal-RO (2011), Mestranda em Ciência Jurídica pela Univali, Analista Processual no Ministério Público do Estado de Rondônia.

² Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (2007), Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade de Direito de Curitiba (2008), Especialista em Direito Processual Civil e Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacelar-Curitiba (2009), Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (2010), Mestrando em Ciência Jurídica pela Univali, Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia.





e sem o devido intervalo para descanso pode ter sua capacidade física e mental debilitada ao longo do tempo.

Além disso, a conduta é nociva à sociedade que recebe um serviço deficitário, sobrecarrega os demais servidores, impede a oportunidade de outros cidadãos serem nomeados para o cargo e, ainda, assoberba o sistema previdenciário com licenças médicas, auxílios em decorrência de doenças físicas e mentais e aposentadorias por invalidez.

A criação de uma ferramenta que permita tanto ao gestor público, quanto aos cidadãos e órgãos de fiscalização a consulta aos vínculos públicos do servidor público em âmbito estadual e municipal, contribuirá para a eficácia do dispositivo constitucional assegurando a prestação de um serviço público de qualidade, assim como uma maior transparência na gestão pública, requisitos de boa governança.

2 TUTELA CONSTITUCIONAL DE BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

O estudo sistemático da Constituição Federal de 1988 nos leva à conclusão da existência de uma apurada tutela legislativa da gestão pública. A existência desta tutela se dá em razão de o orçamento público ser financiado com recursos recolhidos por toda a população através da tributação. O constituinte, ciente de que a carga tributária sobre o cidadão é elevada, criou mecanismos de tutela do patrimônio público, dentre os quais está a limitação de ocupação de cargos públicos pela mesma pessoa. Tais mecanismos demonstram a preocupação do legislador com a necessidade de controle do patrimônio público para garantir força normativa aos princípios basilares da nação e sedimentar o caminho para que sejam atingidos os objetivos da República, traçados no artigo terceiro da Constituição.

Registre-se que não apenas o cidadão brasileiro é responsável por custear as verbas dos cofres públicos, embora seja o principal contribuinte. Todos os viajantes que passam pelo território brasileiro, assim como as pessoas e empresas que mantêm relações internacionais com o Brasil, vez ou outra, encontram-se na situação de contribuinte tributário, seja direta ou indiretamente, através da aquisição de produtos, bens ou serviços.

A tributação é um passivo patrimonial individual essencial ao bem comum da população brasileira, portanto é natural a acentuada tutela normativa da gestão financeira pública, eis que o que é retirado do contribuinte através da tributação deve ser a ele revertido em serviços públicos de qualidade. Garantir tal qualidade na prestação dos serviços públicos é dever dos órgãos de fiscalização, que precisam traçar estratégias preventivas com objetivo de fomentar boas práticas na Administração Pública, visando a concretude do bem comum.

O constituinte, ciente da máxima de que o *“homem é o lobo do próprio homem”*³,

³ HOBBS, Thomas, de Malmesbury. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Pdf. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf> Acesso em: 30 jan. 2019. p. 16



previu um sistema autorregulatório conhecido como “*freios e contrapesos*”⁴ e criou instituições específicas para fiscalizar e apurar atividades nocivas na gestão do dinheiro público.

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária do erário é encargo prioritário do legislativo através do auxílio dos Tribunais de Contas, os quais realizam o controle externo da gestão pública.

A atuação do Tribunal de Contas visa resguardar a regularidade nas contas públicas, evitando desvios e malversação do erário. Trata-se de uma atividade indispensável à democracia, pois assegura a correta destinação de dinheiro, bens e serviços na satisfação do interesse público. A eficácia da atuação do Tribunal de Contas é essencial para evitar que a população sofra as consequências de atuações de agentes públicos que deveriam buscar a satisfação do interesse público e, na verdade, valem-se de seus cargos tão somente para buscar o enriquecimento pessoal.

A doutrina⁵ conceitua o interesse público como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.**” Sem margem para dúvidas, a correta aplicação dos recursos públicos e o bom funcionamento dos serviços públicos oferecidos para a sociedade são faces do interesse público que se busca resguardar com a atuação dos Tribunais de Contas.

Assim, o controle realizado com o auxílio do Tribunal de Contas é relativo à legalidade das despesas públicas e fiscalização das normas de direito financeiro que orientam a gestão pública, as quais não se tratam de meras regras burocráticas, mas de normas indispensáveis ao bom funcionamento da Administração Pública, possibilitando o controle de gastos, transparência nas transações e correta destinação de bens e valores.

O trabalho dos Tribunais de Contas demanda análise de grande quantidade de informações, sobretudo com a vedação constitucional do artigo 31, parágrafo 4º, quanto à criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, o que faz com que os Tribunais de Contas dos Estados tenham grande demanda de trabalho, cabendo-lhe acompanhar e fiscalizar as contas de todos os Municípios e, ainda, do Governo Estadual e dos demais entes cujas contas são submetidas às cortes estaduais de fiscalização.

Considerando a grande demanda referida e, ainda, que eventual demanda excedente não poderia ficar sem tutela, o constituinte elencou entre as atribuições do Ministério Público, no artigo 129, inciso III, a função de proteger o patrimônio público e social. Assim, eventuais ilegalidades também podem ser apuradas pelo Ministério Público, o qual atua de maneira preventiva, valendo-se dos instrumentos legais que lhe são disponibilizados para fiscalizar e prevenir desvios de conduta que possam gerar danos ao patrimônio público e à sociedade e, caso constate a ilicitude no emprego das verbas públicas sem possibilidade de resolução extrajudicial, promove a responsabilização junto ao Poder Judiciário, órgãos que, por sua vez, também são fiscalizados pelos Tribunais de Contas.

⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**: As formas de governo, a federação, a divisão dos Poderes. Tradução Pedro Vieira Mota. 9. ed. Saraiva. 2008. p. 167

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 53. (grifos originais).



Desta maneira, a Carta Política de 1988 estrutura todo o Estado, estabelecendo normas que asseguram boa governança, a exemplo dos postulados administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, relacionando-os dentro do Título III, normas de organização do Estado, em cujo Capítulo VII, dispõe sobre a Administração Pública, no qual estão alocados os artigos 37 e 38 como condições de concretização dos postulados.

O artigo 37 da Constituição Federal relaciona diversas normas de conduta para pautar a investidura e execução do cargo público, enquanto que a Seção subsequente elenca diversas normas a serem observadas pelos ocupantes dos cargos públicos, os servidores públicos.

Dentre as normas constitucionais que disciplinam os cargos públicos está a regra que veda a acumulação remunerada deles, salvo algumas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional. Tal norma é exemplo de parâmetros deixados pelo legislador, os quais são de observância obrigatória pelo gestor público, assim como as demais regras constitucionais, sobretudo, as que tratam da Administração Pública, essenciais a garantir uma boa governança, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho⁶: “*A existência de um conjunto ordenado e sistematizado de instituições e normas jurídicas é essencial para gerar uma ordem jurídica previsível e apta a produzir, de modo efetivo, a realização de valores escolhidos pela Nação.*”

As normas aplicáveis aos cargos e servidores públicos devem pautar toda a atuação pública, eis que são postulados de garantia de qualidade na prestação de tais serviços que tratam diretamente da dignidade dos cidadãos que dependem do Estado para verem assegurados seus direitos e garantias fundamentais, vigendo, quando se trata de interesse público, o princípio da legalidade estrita, consequência de um Estado que se proclama de Direito e garantia de existência da República.

3 PROTEÇÃO AO USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO

Na República Federativa do Brasil todo poder emana do povo, oriundo da adoção de um regime democrático estabelecido no primeiro artigo da Constituição Federal.

O Brasil adotou o regime da democracia semidireta, onde todo poder emana do povo, exercido através dos representantes eleitos e em alguns casos diretamente, tal como nos plebiscitos e referendos. Nesse sentido⁷:

O regime assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos *participação por via representativa* (mediante representantes eleitos através de partidos políticos, arts. 1º, parágrafo único, 14 e 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III; eleição de empregados junto aos empregadores, art. 11) e *participação por via direta do cidadão* (exercício direto do poder, art. 1º, parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito, já indicados; participação de trabalhadores e empregadores na administração, art. 10, que na verdade, vai caracterizar-se como uma forma de participação por representação, já que certamente vai ser eleito algum trabalhador ou empregador para representar as respectivas

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 55.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2004, p. 145



categorias, e, se assim é, não se dá participação direta, mas por via representativa; participação na administração da justiça pela ação popular; participação da fiscalização financeira municipal, art. 31, §3º; participação da comunidade na seguridade social, art. 194, VII; participação na administração do ensino, art. 206, VI)

Sendo o povo detentor de todos os poderes da República, seu interesse deve ser tutelado através da proteção contra malversação e desvios no patrimônio público, vez que o erário possibilitará a prestação de diversos serviços públicos para que a população tenha o mínimo de dignidade, tais como saúde, educação, informação, segurança, previdência social e muitos outros. Os investimentos do Estado precisam ser tutelados e, inclusive o investimento no material humano, ou seja, nos servidores, precisa ser garantido a fim de que se possa assegurar que a prestação de serviços tenha qualidade e que o valor que é pago a título de remuneração ao servidor seja efetivamente compatível com o serviço prestado na qualidade que se espera.

Embora as demandas por serviços públicos de qualidade possam ser dirigidas a todos os entes federativos, cada qual dentro da sua esfera de atribuição, é no Município, onde residem as pessoas, pela proximidade com o poder público e pela atribuição constitucional deste ente federativo que os serviços são, frequentemente, acessíveis à população. É, também, no Poder Executivo Municipal, que se concentra a maioria da demanda por serviços públicos e maior clamor popular para resolução de problemas diários. É na cidade que a maioria da população reside e, mesmo os cidadãos que ainda residem na área rural dependem, em muitos casos, dos serviços públicos que são disponibilizados pelo Estado em ambiente urbano. Conforme Bauman:

As cidades, nas quais vive atualmente mais da metade do gênero humano, são de certa maneira os depósitos onde se descarregam os problemas criados e não resolvidos no espaço global. São depósitos sob muitos aspectos. Existe, por exemplo, o fenômeno global da poluição do ar e da água, e a administração municipal de qualquer cidade deve suportar suas consequências, deve lutar apenas com os recursos locais para limpar as águas, purificar o ar, conter as marés⁸.

No âmbito municipal existem apenas os Poderes Legislativo e Executivo, sendo este último o de maior procura da população brasileira, até por ser ele o responsável por gerenciar a convivência social, enquanto que o Legislativo acaba sendo ainda um pouco distante da população, fato evidenciado através do reduzido número de pessoas que comparecem às sessões públicas das Câmaras de Vereadores.

O Poder Judiciário, existente apenas em nível estadual e federal, mantém contato apenas com as pessoas envolvidas em conflitos de interesse. Embora conte com elevada demanda de trabalho, observada na grande quantidade de processos em tramitação, o Judiciário não envolve a maioria da população, mesmo com a ampliação do acesso à justiça, ainda é comum encontrar pessoas receosas a participar de uma audiência judicial ou até mesmo ingressar em um Tribunal.

Ciente da necessidade de facilitar o contato da população brasileira com os serviços públicos, bem como de tutelar o usuário de serviços públicos no Brasil, editou-se a Lei 13.460/17, dispondo sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da

⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed, 2009. p. 32



Administração Pública.

A legislação visa dar voz ao comando constitucional do parágrafo terceiro, do artigo 37, que dispõe de um mandamento para disciplinar formas de participação do usuário na Administração Pública.

Assim, a Lei 13.460/17 dispõe de diversas formas de tutela ao usuário do serviço público, inclusive aproveitando as normas protetivas do Código de Defesa do Consumidor quando o usuário de serviço público se equiparar a consumidor em suas relações com a Administração Pública, conforme disposto no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso II, da lei supramencionada.

A mencionada legislação demonstra a necessidade de aperfeiçoar o serviço público prestado no Brasil, buscando assegurar maior dignidade ao cidadão e ao próprio servidor, assim como garantir eficiência na prestação do serviço e, para tanto, trouxe novos instrumentos para melhoria da qualidade do serviço público prestado, tal como a previsão de Carta de Serviços ao Usuário, Ouvidorias, Conselhos de Usuários e Avaliação Continuada dos Serviços Públicos.

Além disso, também reafirma o direito do usuário de serviço público ao acesso à informação, conforme ditames da Lei 12.527/11, a qual foi regulamentada pelo Decreto 7.724/12 que relacionou as informações que deveriam estar disponíveis publicamente, como, por exemplo, a remuneração individualizada dos servidores públicos. A transparência no trato da coisa pública é fundamental para o bom desenvolvimento do país.

Assim, nota-se que o legislador almeja aprimorar a gestão pública garantindo transparência e fiscalização por todos da sociedade. Uma vez que o titular do poder é o povo é seu direito acompanhar a gestão pública desempenhada pelos eleitos que atuam em seu nome, permitindo-se o pleno exercício da democracia.

A publicidade na gestão pública favorece a prestação de um serviço público de boa qualidade e eficiente, garantindo efetividade ao primado da dignidade humana. Com publicidade é possível fiscalizar adequadamente a Administração Pública como um todo e, ainda, assegurar que a limitação constitucional de acumulação de cargos públicos seja respeitada.

A boa prestação do serviço público à população apresenta-se como um dos requisitos para a boa governança pública, essencial ao Estado de Direito e garantidor dos direitos fundamentais do cidadão os quais, por sua vez, asseguram dignidade a todos.

4 SISTEMA DE CONSULTA PÚBLICA AOS VÍNCULOS PÚBLICOS DE CADA SERVIDOR COMO INSTRUMENTO DE BOA GOVERNANÇA

Ao avaliar a gestão pública brasileira o Tribunal de Contas da União⁹ relacionou dez passos para o alcance da boa governança, dentre os quais se pode destacar: o estabelecimento de modelo de gestão estratégica que assegura o monitoramento e avaliação; mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; estabelecimento da função de auditoria interna

⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **10 Passos Para A Boa Governança**: Tribunal de Contas da União. 2014. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109162>> Acesso 28 jan. 2019



independente e estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Nota-se que para uma boa gestão pública é necessário o aperfeiçoamento de instrumentos de controle e gestão inter-relacionado a outros órgãos públicos de modo a facilitar a constatação de desvios e condutas nocivas ao interesse público através de uma gestão transparente e responsável, ampliando o bem-estar social.

O controle e fiscalização na Administração Pública se tornaram uma das principais preocupações da população brasileira diante dos inúmeros casos de corrupção, dos altos valores desviados em contrapartida ao elevado peso da carga tributária e a péssima qualidade dos serviços públicos. A população brasileira clama pela melhora dos sistemas de controle para que o dinheiro público seja aplicado com regularidade e eficiência e lhe sejam garantidos os serviços públicos necessários para a concretização dos direitos fundamentais.

O anseio social pela correta aplicação dos recursos públicos de modo a garantir o bem-estar social e igualdade de oportunidades, demanda pensar e aprimorar mecanismos de controle e fiscalização na gestão pública.

Por outro lado, a limitação de informações e dados públicos facilitam a perpetuação de condutas nocivas ao interesse público como, por exemplo, o resultado da auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em parceria com o Tribunal de Contas da União, que de março de 2016 a dezembro de 2017, constatou inúmeros casos de indícios de acumulação ilegal de cargos públicos remunerados¹⁰.

A acumulação ilegal de cargos públicos remunerados ocasiona dano à Administração, ao erário e à população. Esta sofre sem a prestação ou com a demora na realização do serviço público. O erário, por sua vez, deixa de contratar outro cidadão que poderia bem desempenhar a função, o que ampliaria as oportunidades de acesso a cargos públicos e, por fim, os demais servidores ficam sobrecarregados com o serviço represado, uma vez que aquele que irregularmente acumula cargos públicos não consegue deixar suas atribuições em dia com satisfatoriedade e acaba por prejudicar os colegas que precisam se desdobrar para deixar a demanda em ordem.

O descumprimento de carga horária é pernicioso, pois além de todos os danos causados diretamente, induz outros servidores públicos a adotarem tal conduta, bem como leva ao descumprimento total da contraprestação devida diante da remuneração. O servidor honesto que regularmente presta seu serviço adocece e encontra um estágio de desânimo, desapego e deixa de ter interesse no bom funcionamento de seu setor. Ao verificar que durante muito tempo, colegas acumulam ilicitamente cargos públicos e não são punidos, é natural que o servidor que trabalha corretamente passe a empregar ritmo desacelerado no exercício de sua função, pois percebe que enquanto muitas vezes prejudica sua vida pessoal para dedicar-se corretamente à função, outros se valem da manobra mencionada de acumulação irregular de cargos para enriquecerem ilicitamente e o sobrecarregam com sua desídia e falta de compromisso com a Administração Pública, razão pela qual o servidor honesto acaba por empregar morosidade excessiva na realização de seu

¹⁰ RONDÔNIA, Tribunal de Contas do Estado. **Processo 00325/2017**. Disponível em: <<https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>> Acesso em 30 jan. 2019

trabalho, o que agrava a situação de falta de eficácia na prestação de serviços públicos no Brasil.

A Constituição Federal regulamenta os cargos públicos que são passíveis de acumulação, sendo que a regra é a impossibilidade de acumulação remunerada deles.

Visando unificar a interpretação do dispositivo constitucional o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia formulou enunciados sobre o assunto¹¹:

“Nas hipóteses permitidas de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, a compatibilidade de horários deve ser verificada no caso concreto, não sendo suficiente a limitação objetiva de carga horária para afastar a sua licitude;”

“Nas hipóteses de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, constitui ônus do órgão fiscalizador a colheita de evidências acerca do prejuízo à prestação de serviço público, para fins de comprovação de dano ao erário”

A demanda que apura notícia de ilegalidade em acumulação remunerada de cargos públicos também é considerável nas diversas Promotorias de Justiça do Estado de Rondônia que têm atribuição na tutela da probidade administrativa. É comum o recebimento de notícias via Ouvidoria do Ministério Público em que cidadãos insatisfeitos com a situação por eles detectadas informam a acumulação indevida de cargos públicos por parte de servidores nos mais diversos entes estatais.

Portanto, existe a necessidade de aperfeiçoar um instrumento destinado a tornar eficaz os dispositivos constitucionais, em especial a vedação de acumulação remunerada de cargos públicos do artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

A implantação de um sistema unificado de registro de servidores públicos municipais e estaduais no âmbito do Estado de Rondônia, gerido pelo Tribunal de Contas, em razão de sua função fiscal contábil, financeira e orçamentária e alimentado pelos próprios gestores municipais e estaduais, a fim de facilitar a identificação de acumulação remunerada de cargos públicos e extirpar tais condutas ilegais, asseguraria eficácia à determinação constitucional do artigo 5º, inciso III, o qual dispõe que *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*

Uma vez implantada, a ferramenta deveria permitir a consulta pública através do cadastro de pessoa física de cada servidor, facilitando a investigação de ilegalidades não só pela própria Administração Pública como também por outras instituições que tutelam o patrimônio público, garantindo a melhoria nos serviços públicos prestados, bem como possibilitar que a população em geral pudesse acessar os dados de acumulação ou não de cargos públicos por servidores, a fim de garantir a necessária proximidade do cidadão com a Administração Pública e fomentar o controle social de práticas nefastas ao patrimônio público.

¹¹ RONDÔNIA, Tribunal de Contas do Estado. **Súmula 13/TCE-RO**. Diário oficial eletrônico n. 1557 – ano VIII. Porto Velho, 22 de jan. 2018. p. 4





Uma ferramenta que aumente a transparência no serviço público facilita que os gestores possam responsabilizar servidores que não cumprem devidamente sua função, garantindo boa governança na gestão de recursos públicos e no serviço prestado à população, consoante disposição da Lei Federal 13.460/17.

O acesso ao registro de dados que cruzam vínculos públicos municipais e estaduais facilitaria ao gestor público utilizar, por analogia, do parágrafo 6º, do artigo 133, da Lei 8.112/90, o qual estabelece que *“detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata”* cuja penalidade pode resultar em demissão.

Registre-se que o controle interno incumbe a cada poder, conforme determinação constitucional do artigo 70, assim, é dever do próprio gestor administrativo fiscalizar a prestação de serviço de seus subordinados e responsabilizar as faltas cometidas, todavia, com a implementação da tecnologia ora referida a fiscalização poderá ser eficiente e permitir, já no cadastramento do segundo vínculo, a verificação de sua possibilidade, bem como a adoção das medidas cabíveis para extirpar o problema e punir o servidor caso seja verificada sua atuação dolosa na prática irregular. Anote-se, neste ponto, que é muito comum o servidor mal intencionado assinar declarações falsas de não acumulação de cargos públicos visando impedir a identificação da irregularidade. Com a ferramenta sugerida, assim que identificada a acumulação indevida, de imediato poder-se-ia verificar se houve a apresentação de referida declaração e, caso positivo, dar o encaminhamento devido para a responsabilização criminal do servidor.

Montesquieu já dizia que *“a liberdade política só se encontra nos Governos moderados. Mas ela não existe sempre nos Estados moderados. Ela só existe neles quando não se abusa do poder”*¹².

Para uma boa governança pública é imprescindível buscar meios para detectar problemas, buscar soluções e atuar na prevenção de condutas perniciosas ao interesse público.

Nesse sentido, *“Aristóteles, no séc. III a.C., já classificava os governos em bons ou maus, conforme o bem comum fosse procurado ou não”*¹³

Assim, quanto maior a transparência da gestão pública maior é a efetividade do Estado Democrático de Direito, assegurando aos cidadãos o direito de se opor a condutas abusivas na Administração Pública, como instrumento de boa governança pública.

¹² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**: As formas de governo, a federação, a divisão dos Poderes. Tradução Pedro Vieira Mota. 9. ed.: Saraiva. 2008. p. 167

¹³ DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 54



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da grande demanda prática vivenciada em que se constata inúmeros casos de servidores que acumulam ilegalmente cargos públicos, muitas vezes se valendo da falsificação de declarações de não acumulação no momento em que assumem os vínculos posteriores ao primeiro e, ainda, considerando o grande prejuízo que tal prática traz à Administração Pública e, em especial, ao cidadão destinatário do serviço público, analisou-se a tutela constitucional da boa governança pública e, com tal análise, pode-se afirmar que o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização da mencionada acumulação irregular de cargos públicos é fundamental para a proteção do usuário, do erário e da eficiência do Estado.

Ante a divisão constitucional de competências e a necessidade de empregar transparência à Administração Pública para permitir o fomento do controle social dos serviços públicos prestados à população, pode-se afirmar que a criação e manutenção de um sistema de cadastramento de servidores públicos, gerido pelo Tribunal de Contas, alimentado pelos demais entes públicos e com acesso aos órgãos de controle e à população em geral é instrumento de boa governança pública que pode assegurar a concretização dos princípios da Administração Pública, bem como impedir o prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícito do cidadão, assegurando a qualidade na prestação dos serviços públicos que, por sua vez, serve de supedâneo à qualidade de vida da população, ao fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais, à realização dos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil e à entrega de dignidade à população como um todo.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed, 2009.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL, Lei n. 8.078, de 11 de set. de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Brasília, set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL, Lei n. 8.112, de 11 de dez. de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Brasília, dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 29 jan. 2019.



BRASIL, Lei n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. **Regula o acesso a informações**. Brasília, nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL, Decreto n. 7.724, de 16 de mai. de 2012. **Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição**. Brasília, mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL, Lei n. 13.460, de 26 de jun. de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Brasília, jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **10 Passos Para A Boa Governança**: Tribunal de Contas da União. 2014. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109162>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 54

HOBBS, Thomas, de Malmesbury. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Pdf. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**: As formas de governo, a federação, a divisão dos Poderes. Tradução Pedro Vieira Mota. 9. ed.: Saraiva. 2008.

RONDÔNIA, Tribunal de Contas do Estado. **Processo 00325/2017**. Disponível em: <<https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>> Acesso em 30 jan. 2019

RONDÔNIA, Tribunal de Contas do Estado. **Súmula 13/TCE-RO**. Diário oficial eletrônico n. 1557 – ano VIII. Porto Velho, 22 de jan. 2018. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01557_2018-1-22-12-7-30.pdf> Acesso em: 30 jan. 2019

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2004.

A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS E A BOA GOVERNANÇA NO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO



Laís Santana da Rocha Salvetti Teixeira¹

RESUMO

A prestação de contas e a possibilidade de monitoramento concreto da Administração Pública são consideradas atributos diretamente ligados à estrutura do Estado Democrático de Direito. Como a administração refere-se aos bens e interesses da coletividade, difusamente considerada, eles não *pertencem* ao agente público que exerce a função administrativa na qualidade de representante do povo, titular do poder. A necessidade de controlar a Administração Pública está relacionada ao caráter público da gestão, o que demanda instrumentos que permitam a transparência em relação aos seus órgãos e a possibilidade de controle dos atos praticados por seus agentes. Por tal motivo, o principal objetivo do controle externo da Administração Pública é a fiscalização, razão pela qual é necessário frisar que não existe somente um modo de exercê-la. Todavia, neste artigo enfoca-se o controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas, relacionando-o ao atributo da boa governança pública e às características do Estado de bem-estar social. Conclui-se que o Brasil é Estado de Direito de feição social e democrática, em razão do rol de direitos com tais características dotadas de status constitucional. Ademais, verificou-se que o Tribunal de Contas, na qualidade de órgão imparcial que exerce o controle externo da Administração Pública em muito contribui para o aprimoramento da democracia republicana na medida em que colabora para a concretização das diretrizes referentes ao modo pelo qual seria caracterizada uma gestão pública eficiente e responsável, apta a receber o título de boa administração. Assim, vislumbra-se que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, é essencial para a formulação de práticas de boa governança pública, a beneficiar toda a sociedade, considerando tratar-se de órgão tecnicamente preparado para fiscalizar a realização do regime jurídico-administrativo e o monitoramento da gestão pública e dos responsáveis por seu exercício.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Prestação de contas. Boa governança pública. Estado social e democrático de Direito.

1 INTRODUÇÃO

Desde os períodos mais antigos assentou-se a premissa de que o exercício do poder em nome alheio não pode ser desvinculado de controle. Por isso, é imprescindível que haja mecanismos capazes de realizar fiscalização e prestação de contas, notadamente em se tratando de *res pública*.

Neste sentido, notadamente nos Estados republicanos, em que o poder emana do povo, a administração de bens e interesses de sua titularidade requer sejam prestadas contas publicamente. Afinal, os agentes públicos estão vinculados ao dever de atribuir publicidade aos atos praticados em seu nome, estreitando os laços de transparência com a sociedade, à qual, na qualidade de titular dos bens e direitos confiados à Administração Pública.

¹ Bacharel, Especialista, Mestre em Direito. Advogada e Pesquisadora. E-mail para contato: lais.santana@yahoo.com.br.





No ordenamento jurídico brasileiro, existem diversos instrumentos destinados à fiscalização dos órgãos que desempenham função administrativa, correspondendo ao direito de exigir a prestação de contas o dever de dar publicidade e transparência aos atos realizados no âmbito da Administração Pública.

Neste sentido, anota-se que referido controle da Administração pode tanto ser realizado internamente quanto mediante fiscalização externa, a exemplo das atribuições desempenhadas pelo Tribunal de Contas, órgão de destaque neste trabalho científico, cujo conteúdo relaciona o Tribunal de Contas, a boa governança pública e Estado do bem-estar social brasileiro, sob a perspectiva dos dias atuais.

Diante disso, o artigo ora apresentado versa sobre a relação entre a necessidade de concretização dos direitos prestacionais e de promoção de *accountability* no âmbito social, estreitando os laços de transparência e confiança. Afinal, tão importante quanto a arrecadação de recursos é a fiscalização da destinação destas receitas públicas para a efetivação do próprio texto constitucional.

Imprescindível, destarte, que exista órgão dotado de imparcialidade e capaz de resguardar os interesses difusos da coletividade, especialmente no tocante à fiscalização das contas públicas, monitoramento de sua regularidade e acompanhamento dos gastos públicos da execução orçamentária. E, como será exposto a seguir, entre outras atribuições, o Tribunal de Contas exerce este relevante controle externo a serviço da democracia republicana, traçando os caminhos de boa administração e governança pública.

O artigo é composto por três seções. Nelas aborda-se a importância do Tribunal de Contas e o seu papel institucional ao longo da história constitucional brasileira, destacando-se a sua potência como promotor da boa governança pública no âmbito do Estado Democrático de Direito com feições de natureza social, haja vista o extenso rol de direitos prestacionais contido na Constituição da República, de 1988. Assim, a necessidade de adoção, por parte do Estado, de condutas positivas, que consistem em *faccere* para efetivar os direitos fundamentais delinea com ainda mais nitidez a necessidade de fiscalização e controle da coisa pública, especialmente sob a perspectiva do gasto público, da destinação das verbas orçamentárias e da transparência acerca das receitas públicas.

2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE NATUREZA SOCIAL

No âmbito da teoria geral do Estado e do Direito, a Constituição de determinado país é considerada a sua norma fundamental, um pacto político e jurídico, documento oficial no qual estão abrigados os valores fundamentais desta determinada sociedade ².

Neste sentido, considera-se que as normas constitucionais são dotadas de superioridade hierárquica no ordenamento jurídico e, em virtude de estarem situadas no topo da pirâmide

² LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira**. Barueri: Manole, 2003. pp.47-59.



de normativa, disciplinam a organização do poder e os modos pelos quais deve ser exercido. Além disso, as normas constitucionais declaram inúmeros direitos e proclamam garantias individuais e coletivas, motivo pelo qual estabelecem a direção que deve tomar o Estado e suas ações ³.

No Brasil, a vigente Constituição da República, datada de 1988, prevê que a dignidade da pessoa humana e a cidadania são (alguns dos) fundamentos do Estado, assim como a promoção do bem de todos, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária são objetivos fundamentais de nossa República ⁴.

Assim, afirma-se que “uma Constituição que parte da dignidade humana e da sua proteção deve preocupar-se com que essa dignidade (incluindo suas vinculações) seja vista como um objetivo pedagógico”, pois ao incluir a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, dotado de feições do Estado de bem-estar social, a Constituição assume este *compromisso* com a proteção do ser humano no âmbito das variadas projeções.

Em razão de tais circunstâncias, no Brasil, a vigente Constituição da República, de 1988, reconhece e positiva amplo catálogo de direitos fundamentais em espécie, demandando postura ativa do Estado e dos Poderes constituídos para atribuir efetividade às promessas constitucionais, sejam os direitos em questão dotados de natureza negativa (representando os direitos de defesa em face do Estado, constituídos essencialmente por barreiras à atuação estatal diante das liberdades do indivíduo), sejam eles considerados direitos de natureza prestacional, dotados de características sociais e econômicas, a exemplo de saúde, trabalho e educação, assim como aqueles que direitos relacionados à solidariedade, tal qual o direito ao desenvolvimento, pois demandam em maior ou menor grau a interferência do Estado para a sua concretização e efetivação ⁵.

Diante do exposto, especialmente pelas características dos direitos que enuncia, pode-se dizer que a Constituição da República, de 1988, filia-se ao perfil de Estado Democrático e Social de Direito ⁶, motivo pelo qual deve-se atribuir especial destaque aos meios de controle externo da Administração, notadamente instrumentos que possibilitem espaço de maior participação democrática.

Realmente, o controle social da Administração Pública alinha-se ao controle desempenhado pelas Cortes de Contas das unidades federativas na busca pelo propósito de assegurar a boa governança pública, conforme os objetivos constitucionalmente delineados, fazendo

³ Cf. BEZERRA, Paulo César Santos. **Lições de teoria constitucional e de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. pp.51-53.

⁴ De acordo com o artigo 1º e seus incisos, “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”. Por sua vez, o artigo 3º e seus incisos dispõem que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12 de fevereiro de 2019).

⁵ MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. 5 ed. Tradução de Eveline Bouteiller. Barueri: Manole, 2004. pp.13-40.

⁶ Cf. DRAIBE, Sonia Maria. **Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea**. Caxambu: ANPOCS, 2006. pp.10-12.



cumprir o orçamento da forma mais eficiente possível para atender aos interesses públicos.

Desta forma, quando realizada o controle da Administração Pública mediante análise da adequação das despesas às receitas públicas sob o prisma financeiro, da legalidade e da economicidade, por exemplo, harmoniza-se a legítima expectativa de fiscalização com a demanda por qualidade e eficiência no exercício do poder público, desdobrando-se em atributos fundamentais para a democracia participativa, tais como a transparência da gestão e acesso à informação.

Com efeito, recorda-se que a República, como forma de governo, representa a ideia de coletividade política com características da *res publica*, pertencente ao povo e gerida para ele. E, nesse contexto, pode-se dizer que o dever constitucional de prestar contas decorre, inicialmente, do artigo 1º, pois se todo o poder emana do povo, que o exerce por seus representantes, atribui-se a eles o dever de prestar contas de sua gestão.

Ademais, dada a importância da prestação de contas na ambiência da democracia participativa e republicana, anota-se que foi incluída como elemento basilar no rol dos princípios constitucionais sensíveis.

De fato, a obrigação de prestar contas foi inserida entre os princípios constitucionais sensíveis, previstos no inciso VIII, do artigo 34, da Constituição da República, de 1988, eis que alínea “d” prevê a possibilidade de intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal para assegurar a observância da prestação de contas da Administração Pública direta e indireta.

Em virtude disso, anota-se que a regularidade na prestação de contas atribui transparência à gestão pública Administração Pública, buscando concretizar o atributo da publicidade, controlando os atos com o intuito de verificar se as práticas estão de acordo com o regime jurídico-administrativo.

Neste sentido, aduz-se que os princípios jurídicos que compõem referido regime de direito público sintetizam o cenário ideal de caracterização de uma boa administração e governança, atributo que compreenderia principalmente os aspectos de probidade, imparcialidade, eficiência e respeito à legalidade.

Afinal, os compromissos constitucionais aplicáveis à Administração Pública decorrem da necessidade de garantir-se a existência de uma boa administração, consubstanciada na correta gestão dos recursos e negócios públicos por parte dos administradores da coisa pública, de molde a assegurar aos administrados que a Administração Pública e os responsáveis por bens e serviços públicos atuarão em nome do interesse coletivo, mediante práticas responsáveis, probas, legais e legítimas, pautadas no regime jurídico-administrativo.

No âmbito infraconstitucional também é possível vislumbrar os elementos indicativos da construção daquilo que se deve compreender por boa administração e governança, gestão pública responsável: a lei nº. 8.429/92, por exemplo, dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, assim considerados atos que ocasionam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta e fundacional. Neste sentido, nos termos do artigo 11, da lei nº. 8.429/92, caracteriza-se ato de improbidade administrativa que atenta contra os



princípios da Administração Pública quando houver a prática de conduta que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Isto significa a perpetração de lesão aos cânones do regime jurídico-administrativo.

Desta forma, a supremacia do interesse público e a sua conseqüente indisponibilidade, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sintetizam o conteúdo do regime jurídico-administrativo e atribui os contornos do direito (e do dever) constitucional à boa administração.

Em tal contexto, ao prestar devidamente as contas às quais está obrigado, o agente público demonstra lealdade e, com esta publicidade, reafirma os princípios da boa administração e governança responsável. Afinal, a efetivação dos direitos de natureza social não decorre apenas de sua contemplação no texto da Constituição, mas também da boa governança aplicada aos recursos públicos, no sentido de permitir-se os melhores resultados possíveis em concretização de direitos, especialmente aqueles caracterizados como prestacionais positivos.

Diante de tais considerações, infere-se que o Tribunal de Contas desempenha inegável função social, potencializando a verificação de *accountability* ao acentuar a essencialidade de suas competências constitucionais no quadro da democracia, mormente no que tange ao desempenho de controladoria externa da Administração Pública, com o objetivo de alicerçar as bases democráticas da boa governança pública.

3 BREVES NOTAS SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública, como referido anteriormente, tanto pode ser realizado no âmbito interno da própria entidade quanto ser realizado por órgãos externos, como o Tribunal de Contas, e também pelos cidadãos.

De acordo com o artigo 74, da Constituição da República vigente, no âmbito federal, o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário deverão possuir os seus respectivos sistema de controle interno, para, entre outras finalidades, organizarem-se e dar apoio ao exercício do controle externo em relação às missões institucionais de cada um. Este dispositivo prevê, ainda, a responsabilidade conjunta acerca da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração Pública direta e indireta.

Em caso de verificação de irregularidades ou ilegalidades, de acordo com o parágrafo 1º, deste dispositivo, os responsáveis pela realização do controle interno deverão comunicá-las ao Tribunal de Contas. É importante salientar que a legitimidade não pertence somente aos responsáveis pelo controle interno, pois o parágrafo 2º atribui legitimidade ativa a qualquer cidadão para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas.

No tocante ao controle social da Administração Pública, há diversas possibilidades, a exemplo da prerrogativa de qualquer cidadão ajuizar ação popular para a tutela da regularidade na gestão da coisa pública, pois conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da



República, de 1988, entre os objetivos desta demanda está a obtenção de anulação de atos lesivos ao patrimônio público, ou de entidade de que o Estado participe, e à moralidade administrativa.

Ademais, nota-se que o controle externo da Administração Pública exercido pela sociedade foi potencializado pela lei federal nº.12.527/2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes federativos, com o fim de garantir o acesso a informações, as quais muitas vezes são disponibilizadas na internet, como forma de atribuir transparência às contas públicas e ao teor dos atos administrativos que não sejam sigilosos.

Anota-se, ainda, que nos termos do artigo 58, inciso IV, da Constituição da República, qualquer pessoa poderá submeter ao Congresso Nacional, ou a cada uma de suas casas, representações ou reclamações acerca de condutas omissivas ou comissivas realizadas por autoridades ou entidades públicas.

Desta forma, o Poder Legislativo é conclamado a realizar, por seu turno, o controle da Administração Pública. Acrescenta-se que o controle externo parlamentar também poderá ter por objeto a fiscalização dos atos do Poder Executivo, conforme previsto no artigo 48, inciso X, da Constituição de 1988.

Ademais, observa-se que ao Congresso Nacional incumbe realizar o controle de natureza orçamentária e financeira com o auxílio do Tribunal de Contas.

De acordo com a redação do artigo 71, da Constituição da República, de 1988, o controle político externo será exercido com o suporte técnico do Tribunal de Contas, razão pela qual este auxílio não pode ser objeto de recusa, já que a norma constitucional que o contempla emprega a forma verbal imperativa.

Anota-se, ainda, que o Tribunal de Contas não é um órgão que integra o Poder Judiciário. Trata-se de órgão vinculado ao Poder Legislativo, mas que a ele não é subordinado, pois possui autonomia técnica para exercer, com imparcialidade, as competências que a Constituição da República, de 1988, atribuiu para o desempenho de suas funções.

4 A evolução das missões constitucionais do Tribunal de Contas

No tocante às competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas, observa-se que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, previu a presença do Tribunal de Contas, o qual fora instituído, de acordo com o artigo 89, com a finalidade de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”⁷.

Por sua vez, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, manteve o Tribunal de Conas no ordenamento jurídico brasileiro, alocando-o como órgão de cooperação nas atividades governamentais ao atribuir-lhe, nos termos do artigo 99, a missão de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas daqueles que

⁷ 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 03 de março de 2014.



fossem responsáveis, em razão do cargo ocupado, “por dinheiros ou bens públicos”. Além disso, a Constituição de 1934 atribuiu ao Tribunal de Contas, especificamente, a função de elaborar um parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados ⁸.

Nota-se, deste modo, que o Tribunal de Contas era um órgão auxiliar, responsável por elaborar um parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, as quais seriam efetivamente julgadas pelo Poder Legislativo.

Por sua vez, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada pelo Presidente da República, em 10 de novembro de 1937, dispôs, que o Tribunal de Contas deveria acompanhar a execução do orçamento público bem como julgar as contas prestadas por aqueles que fossem responsáveis pela guarda, gestão e utilização de bens e dinheiros públicos, além de realizar um exame de legalidade em relação aos contratos celebrados no âmbito da União ⁹.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, sob outro prisma, promulgada em 18 de setembro de 1946, contemplou a competência do Tribunal de Contas para prestar auxílio ao Congresso Nacional para fiscalizar a administração financeira dos bens públicos e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. Todavia, a Constituição de 1946 ampliou a esfera de atribuições do Tribunal de Contas, abarcando, entre outras, a competência para julgar a legalidade de contratos e de benefícios pecuniários, como aposentadorias ¹⁰.

Em virtude disso, como dever instrumental desta competência inovadora prevista no artigo 77, nos termos da redação dos seus parágrafos 1º e 2º, passou a ser exigida a submissão ao registro, perante o Tribunal de Contas, dos contratos que, em alguma medida, impactassem as despesas ou receitas públicas, e de quaisquer atos da Administração Pública de que viesse a resultar obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional.

Com efeito, estabeleceu-se que os contratos que interessassem, de qualquer modo, à receita ou à despesa somente seriam considerados perfeitos após a realização do seu registro perante o Tribunal de Contas.

No mesmo sentido, estabeleceu-se que seria proibida a execução dos atos onerosos ao Tesouro Nacional quando detectada a falta de saldo disponível na coluna de crédito do orçamento. Porém, o parágrafo 3º, do dispositivo referido, autorizada que a despesa fosse realizada quando o registro do ato fosse negado por motivo diverso da falta de numerário. E, para tanto, exigia que o Tribunal de Contas procedesse a uma espécie de registro sob reserva.

De outra banda, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, determinava, nos seus artigos 71 e 73, que caberia ao Tribunal de Contas auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle das unidades administrativas, mediante realização de fiscalização financeira e orçamentária, auditorias, inspeções e julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores

⁸ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

⁹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

¹⁰ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

Além da competência para a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, foi mantida a orientação da Constituição de 1946 a respeito do julgamento da legalidade de contratos e da concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Todavia, registra-se que houve a inserção de uma novidade: o artigo 73, parágrafo 4º, da Constituição de 1967 determinava que o Tribunal de Contas encaminhasse representação ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional quando verificasse irregularidades ou abusos.

Aponta-se que outra inovação foi estabelecida na Constituição de 1967 em relação à atuação do Tribunal de Contas, pois o parágrafo 5º, do artigo 73 previu que diante da verificação da ilegalidade de qualquer despesa, caberia ao Tribunal de Contas fixar o prazo para que a Administração Pública adotasse as medidas cabíveis para sanar as irregularidades. Contudo, se não houvesse a adoção de providências no prazo fixado, caberia ao Tribunal de Contas sustar a execução do ato, salvo quando se cuidasse de contrato, hipótese na qual deveria solicitar que o Congresso Nacional o sustasse, garantindo-se, porém, a possibilidade de realizar outras medidas julgadas “necessárias ao resguardo dos objetivos legais”.

Após a Emenda Constitucional nº.1, de 17 de outubro de 1969, a disciplina jurídica do Tribunal de Contas passou a ser prevista pelos artigos 70 e 72, que mantiveram a competência do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do exercício do controle externo ¹².

Por fim, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, traz um extenso rol de competências endereçadas ao Tribunal de Contas, tais como o exercício de atividades de natureza consultiva, julgadora, fiscalizadora e coercitiva mediante aplicação de sanções, conforme disposto pelo artigo 71, o qual indica competir ao Tribunal de Contas, *in verbis*:

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

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

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

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

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

¹¹ Redação anterior à Emenda Constitucional nº.1/69. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao67. Acesso em 03 de março de 2014.

¹² Cf. redação dada pela Emenda Constitucional nº.1/69 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao67EM69.htm. Acesso em 03 de março de 2014).



VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

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

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

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

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

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados ¹³.

Diante disso, observa-se que ao Tribunal de Contas são atribuídas múltiplas funções, as quais deverão ser exercidas com a finalidade precípua de controlar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a administração financeira dos recursos públicos em relação aos atos políticos e aos atos de gestão ¹⁴.

Com efeito, ao auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, o Tribunal de Contas desempenhará diversas atividades que giram em torno e decorrem, em síntese, da ideia principal de fiscalização da execução orçamentária e destinação das verbas de natureza pública.

Como referido, o artigo 70, da Constituição da República, prevê que o controle da Administração Pública será exercido na forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Trata-se da previsão de controle exercido pelo Congresso Nacional, no âmbito da União e das entidades federais que compõem a Administração Pública direta e indireta. Porém, com os devidos ajustes, as diretrizes são aplicáveis aos demais entes federativos, assim como as considerações gerais acerca do exercício controle da Administração.

Cumprido salientar que a missão institucional do Tribunal de Contas, de acordo com a vigente Constituição da República, de 1988, denota que este órgão possui função social intrínseca, notadamente quando busca assentar as premissas da boa administração pública fiscalizando o exercício do poder e assegurando cânones da democracia republicana ao proceder à verificação do cumprimento do regime jurídico-administrativo e conclamar a transparência das contas públicas, da probidade administrativa e destinação das receitas de natureza pública. Ao assim proceder, estreitam-se os laços da confiança e da cidadania, pois a sociedade pode fiscalizar o exercício do poder em nome do povo pelo resultado da atuação dos Tribunais de Contas, engajados em investigar

¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

¹⁴ AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. pp.15-19.



e promover práticas de boa governança pública como ferramenta a potencializar a efetivação dos direitos fundamentais de carga positiva e os compromissos constitucionais derivados da dignidade da pessoa humana.

CONCLUSÃO

Avaliou-se, neste artigo, que a expressão “Administração Pública” contrapõe-se à ideia de administração privada, o que denota gerenciamento de bens alheios. E, não sendo os titulares absolutos dos interesses que administram, os agentes públicos devem prestar contas de sua gestão.

Verificou-se que a necessidade de controle e fiscalização da Administração Pública é uma demanda antiga, que decorre do próprio exercício de gestão de bens e interesses por pessoas diversas daquelas que são titulares de tais bens e interesses, salientando, por isso, o direito de pedir contas atribuí aos agentes públicos o dever de prestá-las.

Observou-se que em dias atuais, a demanda social acerca da prestação de contas pela Administração Pública foi positivada como um dever jurídico de estatura constitucional, cuja inobservância pode inclusive ensejar intervenção federal, nos termos da Constituição da República, de 1988.

Neste sentido, concluiu-se que a forma de governo republicana implica a titularidade do poder pelo povo, que o exerce por seus representantes, fazendo com que a atribuição de publicidade mediante prestação de contas possibilite o controle externo da Administração Pública e a fiscalização da regularidade dos atos praticados, fomentando as relações de *accountability*.

Analisou-se, sob esse prisma, que o Tribunal de Contas possui relevante função social, firmando-se como instituição imprescindível para a salubridade do Estado Democrático de Direito, especialmente quando assume feições de natureza social, classificando-se como Estado de bem-estar social ou, como referido, Estado de Direito social e democrático.

Diante do exposto, afirmou-se que a positivação dos princípios referentes ao regime jurídico-administrativo sintetiza o direito (e o dever) à boa administração, reforçando a ideia de que a Administração Pública necessita ser fiscalizada e monitorada precisamente por gerir bens, direitos, valores e interesses alheios, que pertencem difusamente à coletividade. Assim, tal fiscalização transveste-se em exercício de controle externo da Administração Pública, missão institucional louvável desempenhada pelo Tribunal de Contas, a auxiliar a caminhada pela concretização da boa governança pública e atendimento empírico das finalidades constitucionais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEZERRA, Paulo César Santos. **Lições de teoria constitucional e de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

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 03 de março de 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12 de fevereiro de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 03 de março de 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao67. Acesso em 03 de março de 2014.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2011.

DRAIBE, Sonia Maria. **Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea**. Caxambu: ANPOCS, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: RT, 2001.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira**. Barueri: Manole, 2003.

MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. 5 ed. Tradução de Eveline Bou-teiller. Barueri: Manole, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Edital de chamada de produção científica nº 01/2018/TCE-RO**. Disponível em <http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Edital-para-publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.





TRIBUNAL DE CONTAS: ESSENCIAL À DEMOCRACIA E À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Alexandre Cardoso Dal Ross²

RESUMO

Este trabalho busca elucidar o papel e as funções dos Tribunais de Contas no contexto do “Estado Democrático de Direito”, como disposto no art. 1º da Constituição Brasileira de 1988. Para compreender a concepção democrática, são apresentados os conceitos de Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático, verificando-se que o controle é elemento imprescindível à democracia e dela decorre o direito fundamental à boa administração pública. Dessa maneira, a figura institucional do Tribunal de Contas assume protagonismo como órgão essencial ao Estado Democrático de Direito, assim como materializa o direito à boa administração pública e reforça a democracia.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Democracia. Boa Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

A democracia é um conceito utilizado constantemente, mas com pouca precisão conceitual: “em defesa da democracia”, “a democracia não permite”, entre outras afirmações. Este trabalho busca explicitar o significado e os efeitos da democracia segundo a Constituição Federal de 1988.

Partindo desse contexto, os Tribunais de Contas inserem-se como agentes imprescindíveis à manutenção e ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Além disso, expõe-se o direito fundamental à boa administração pública é imprescindível à democracia.

O trabalho desenvolve-se a partir da exposição de conceitos clássicos de “Estado Liberal”, “Estado Social” e “Estado Democrático”, com vistas a contextualizar as diferentes “espécies” de Estado em diferentes tempos históricos³ para enfim elucidar a expressão “Estado Democrático de Direito”, como preconiza o art. 1º da Constituição Brasileira de 1988.

A partir da concepção do Estado Democrático de Direito, expõe-se como o controle integra-se àquele e como se faz vital à democracia. Exsurge, portanto, a figura do Tribunal de Contas como órgão essencial ao funcionamento e à legitimação do Estado contemporâneo. Assim, verifica-se que o exercício eficaz do controle – entendido como as funções a serem exercidas pelos Tribunais

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referentes ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas www.tce.ro.gov.br.

² Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo pela FAE Centro Universitário, graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). *e-mail*: alexandredalross@gmail.com.

³ Aponta-se que não se pretende que os diferentes “tipos” de Estados estudados sejam denotados como argumentos de continuidade para a ordem presente, mas sim para que haja possibilidade de que se verifiquem semelhanças e diferenças conforme o panorama histórico.



de Contas –, além de permitir legitimação, resulta na materialização de direitos fundamentais, dentre eles o direito fundamental à boa administração pública, que engloba uma miríade de outros, emanados diretamente da Constituição.

Como resultado, verifica-se que a materialização do direito fundamental à boa administração pública é dever do Estado e se faz por meio dos órgãos da Administração. Dessa maneira, as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas permitem uma dupla realização: a materialização do direito fundamental à boa administração pública fortalece a democracia e, de forma análoga, a democracia é fortalecida por essa materialização, formando um ciclo virtuoso. Ainda, quanto mais democráticas e ativas forem as Cortes de Contas, mais contribuem para a realização da democracia e dos direitos fundamentais. Ao fortalecerem-se institucionalmente, ocupam uma importância cada vez maior no contexto constitucional.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Segundo o art. 1º da Constituição Brasileira de 1988, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Cabe apontar que a concepção de Estado Democrático de Direito não resulta da mera composição dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Se no contexto da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão o Estado de Direito consagrou-se como uma vitória contra o Estado absolutista, hodiernamente sua concepção foi além, abrangendo um conjunto de valores que transcendem a mera regra escrita.

É necessário, dessa maneira, fazer uma breve revisão acerca das concepções de estado nos diferentes contextos históricos, a fim de caracterizar o Estado Democrático de Direito como Estado de Bem-estar Social, vigente no Brasil.

2.1 ESTADO (LIBERAL) DE DIREITO

Para José Afonso da Silva⁴, a noção de Estado de Direito em sua origem era um conceito tipicamente liberal, no qual se encerravam (e ainda se encerram) três características básicas: submissão ao império da lei; divisão de poderes e enunciado e garantia dos direitos individuais⁵.

No entanto, o mesmo autor aponta ter havido “concepções deformadoras do conceito de Estado de Direito”⁶ e dá razão à Carl Schmitt quando se afirma que “Estado de Direito” pode ter

⁴ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros. 37ª ed. revista e atualizada, 2014, pp. 114-115.

⁵ Odete Medauar, em sua obra *Direito Administrativo Contemporâneo*, elenca como elementos básicos ao Estado de Direito: sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito ordenamento destinado à justiça e à paz social (p. 25).

⁶ DA SILVA, op. cit., p. 115.



tantas significações como a palavra “Direito”, revestindo a expressão de ambiguidade e esvaziando-a de conteúdo material⁷.

Na mesma esteira reducionista, o princípio da legalidade, apesar de importante ao conceito de “Estado de Direito”, não basta para caracterizá-lo completamente. A doutrina que converte o Estado de Direito em mero “Estado Legal” (ou formal), “[e]m verdade, destrói qualquer ideia de Estado de Direito”⁸.

Portanto, não é a ideia de Estado de Direito meramente legal (ou formal) que o art. 1º da Lei Maior atribui à República Federativa do Brasil, mas há que se lhe atribuir uma “visão substantiva”. Nas palavras do ministro Luís Roberto Barroso, “não é possível ignorar a *origem* e o *conteúdo* da legalidade em questão, isto é, sua legitimidade e sua justiça”⁹.

2.2 ESTADO SOCIAL

Para clarificar o sentido da expressão constitucional “Estado Democrático de Direito” faz-se necessário abordar também o conceito de “Estado Social de Direito”, não obstante a ausência do termo “social” no art. 1º da Constituição de 1988.

O individualismo e a neutralidade do Estado Liberal, acompanhados do impacto da industrialização e dos problemas sociais e econômicos fez exsurgir a necessidade da justiça social. Conforme José Afonso da Silva, “[o]s regimes constitucionais ocidentais prometem, explícita ou implicitamente, realizar o Estado Social de Direito, quando definem um capítulo de direitos econômicos e sociais”¹⁰.

No entanto, a ambiguidade da concepção Estado Social é manifesta, ainda que indique “um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana”¹¹. Essa constatação é feita face aos Estados com regimes políticos antagônicos, não democráticos, que foram também denominados “Estados sociais”¹². Para o eminente constitucionalista José Afonso da Silva – a fim de retirar-lhe o sentido liberal burguês individualista e inserir a ideia da realização dos direitos fundamentais de caráter social, com conotação democratizante –, seria mais adequado manter a expressão Estado de Direito, e qualificá-lo com o termo “Social”, falando-se “Estado de Direito Social”¹³.

Nesse sentido, a passagem do Estado de Direito para o Estado Social não caracterizou sempre um Estado Democrático, no qual se busca justiça material e autêntica participação popular.

⁷ Nessa mesma linha há a concepção do Estado de Direito para Kelsen, o qual equipara Estado a Direito. Na medida em que são confundidos os conceitos, qualquer Estado seria “de Direito”, até mesmo os ditatoriais.

⁸ DA SILVA, op. cit., p. 117.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Editora Saraiva. 4ª ed., 2013, pp. 55-56.

¹⁰ DA SILVA, op. cit., p. 117.

¹¹ Ibid., p. 117.

¹² Para citar exemplos, faz-se referência aos Estados Sociais da Alemanha Nacional-Socialista, da Itália Fascista e do Brasil do Estado Novo.

¹³ DA SILVA, op. cit., p. 119.



2.3 ESTADO DEMOCRÁTICO (DE DIREITO)

Da concepção clássica, fundada na lei formal e abstrata, para a tentativa de realização de justiça social, nem sempre democrática, o novo patamar almejado é a concepção de Estado Democrático de Direito, entendido como “Estado de legitimidade justa (ou Estado de justiça material)”¹⁴.

Essa concepção transcende a soma “Democrático” mais “Direito” porque democrático qualifica o Estado, “que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica”¹⁵. Em sentido material, a democracia “dá alma ao Estado constitucional de direito, [e] é, mais do que o governo da maioria, [é] o governo para todos”¹⁶.

Portanto, quando se fala em Estado Democrático de Direito, refere-se ao Estado Constitucional, sendo o conceito de democracia imbricado ao conceito de constitucionalismo:

Democracia significa soberania popular, governo do povo, vontade da maioria. *Constitucionalismo*, por sua vez, traduz a ideia de poder limitado e respeito aos direitos fundamentais, abrigados, como regra geral, em uma Constituição escrita¹⁷.

O Estado Democrático de Direito representa um avanço em relação ao modelo de Estado (Liberal) de Direito, bem como ao Estado Social, devendo ser entendido como Estado Constitucional, no qual o poder “[...] deve ser legitimamente adquirido e exercido, legitimação que deve poder ser reconduzida a uma justificação e fundamentação democrática do poder e a um exercício democrático das diversas formas de sua manifestação e exercício”¹⁸.

Nesse contexto, para o exercício legítimo do poder, é imprescindível seu controle. A Constituição Federal de 1988 atribuiu tal função ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, aos quais cabe realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação, bem como das entidades da administração direta e indireta¹⁹.

3 O CONTROLE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Controle pode ser conceituado como “averiguação da correspondência de um determinado ato ou comportamento a certas normas”; também como instrumento hábil a “estabelecer a conformidade de uma coisa em relação a outra coisa [...]”; e ainda como “verificação da regularidade de função própria ou alheia”²⁰.

Para Odete Medauar, a noção de controle aplicada à Administração Pública mostra-se viável “*no sentido de verificação da conformidade, a determinados cânones, da atuação de outras*

¹⁴ Ibid., p. 120.

¹⁵ Ibid., p. 121.

¹⁶ BARROSO, op. cit., p. 56.

¹⁷ Ibid., p. 492.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva. 7ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2018, p. 286.

¹⁹ Competências dispostas nos arts. 70 e seguintes da CF/88.

²⁰ Segundo Odete Medauar, essas são as definições de Ugo Forti, Bergeron e Gianinni, respectivamente. In: MEDAUAR Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 3ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2003, p. 26.



São inúmeras as classificações ou enumerações sobre o controle no âmbito do Poder Público, mas uma perspectiva adequada à realidade do Estado Brasileiro é definida pelo critério do agente controlador²², que engloba sua realização pelos Poderes Legislativo, Judiciário, ou pela própria administração sobre seus atos²³.

Sob esse prisma, o controle pode ser *interno*, quando exercido por órgãos, setores ou entidades no âmbito da própria Administração; *externo*, quando exercido por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração; ou, ainda, em sentido amplo, *controle extraorgânico* ou *controle social*, se realizado pelo povo, pela imprensa, entre outros²⁴.

A finalidade do controle, para di Pietro, é

[...] a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa²⁵.

Para a mesma autora, o “controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”²⁶.

Os Tribunais de Contas inserem-se como “um dos pilares do sistema representativo no regime do Estado de Direito”²⁷. Assim o é porque “o poder sem instâncias de fiscalização, correção e condução conduz inevitavelmente a distúrbios funcionais”²⁸.

Criado por Decreto-Lei em 1890²⁹, por iniciativa de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório à época, o Tribunal de Contas era um órgão autônomo, com atribuição de revisão e julgamento a fim de exercer “funções vitais ao organismo constitucional”³⁰.

Atualmente, há consenso na doutrina quanto à autonomia do Tribunal de Contas, pertencente à estrutura do Legislativo³¹. No entanto, cabe esclarecer a noção (equivocada) da sujeição

²¹ Ibid., p. 26.

²² Para o escopo deste trabalho, não se faz essencial apresentar as diversas tipologias dos controles além do critério do agente controlador. Uma boa exposição encontra-se em MEDAUAR, op. cit., pp. 35-49.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 30ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2017, p. 747.

²⁴ MEDAUAR, op. cit., p. 45.

²⁵ DI PIETRO, op. cit., p. 747.

²⁶ DI PIETRO, op. cit., p. 748.

²⁷ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas - Teoria e Jurisprudência**. Niterói: Editora Impetus. 2ª tiragem, 2007, p. 7.

²⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Controle e Legitimidade Democrática**. In: **Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos necessários**. Coordenadores: PINTO E NETTO, Luísa Cristina; NETO, Eurico Bittencourt. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 280.

²⁹ Decreto 966-A.

³⁰ Segundo o discurso de Ruy Barbosa justificando a criação do Tribunal de Contas. In: MEDAUAR, 2003, p. 136.

³¹ Cabe apontar que o Tribunal de Contas foi constitucionalizado em 1891 e não constava em nenhum dos capítulos dedicados à disciplina de organização e funcionamento dos poderes. Posteriormente, o Tribunal de Contas foi tratado sob capítulos diversos, como Dos órgãos de cooperação nas entidades governamentais (CF de 1934), do Poder Judiciário (CF de 1937) e do Poder Legislativo (CF de 1946 e 1967), sendo incluído na Constituição de 1988 nesse mesmo

das Cortes de Contas ao Legislativo, que deriva da confusão causada pelo art. 71 da Constituição Federal, que dita *com o auxílio do Tribunal de Contas*.

Como bem coloca Odete Medauar, essa expressão

[...] tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre este e o Legislativo, sobretudo no sentido de considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal poder; muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarretaria, para muitos, a ideia de subordinação; confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. Na verdade, *a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão 'órgão auxiliar'*³².

O Supremo Tribunal Federal também corrobora com a posição de autonomia dos Tribunais de Contas, a exemplo do julgamento da ADI 4.418 contra a Lei Estadual 2.351/2010 do Estado do Tocantins, que visava a alterar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas daquele estado ao lhe retirar competências, dentre elas a de julgar prefeitos enquanto ordenadores de despesas. No julgamento da ação impetrada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que afirmou haver “violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas”, o Ministro Relator Dias Toffoli afirmou que

[a]s cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciais no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal³³.

Oportunas são as palavras de Helio Saul Mileski quando afirma que “[e]ntre órgão autônomo que presta auxílio, como é o caso do Tribunal de Contas, e órgão auxiliar, subordinado hierarquicamente ao Poder, vai uma distância muito grande”³⁴.

Utilizando-se de suas palavras, resume-se sua natureza e função:

Assim, embora organicamente participe do Poder Legislativo, pela sua autonomia e independência fixada constitucionalmente, tendo em conta competências específicas que são exercidas sobre os três Poderes do Estado, pode-se dizer que o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com o poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado e em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público³⁵.

4 DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A democracia requer construção constante: Bobbio assinala que devido à evolução na participação política já não necessitar de mais conquistas, a esfera política se faz incluída na esfera da sociedade civil, esta condicionando ou determinando as decisões daquela³⁶.

capítulo, na seção referente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária. In: MEDAUAR, op. cit., pp. 136-138.

³² MEDAUAR, op. cit., p. 153.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.418 Tocantins. Repte: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Intdo(s): Governador do Estado do Tocantins, Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Min. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 15 de dezembro de 2016.

³⁴ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 204.

³⁵ MILESKI, op. cit., p. 205.

³⁶ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

O direito fundamental à boa administração pública consubstancia-se nos valores axiológicos da Carta Maior e eleva-se como elemento essencial decorrente da democracia. Nas relações administrativas corresponde-lhe “observar a cogência da totalidade de princípios constitucionais e correspondentes prioridades”³⁷.

Para o jurista, tal direito engloba

o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas³⁸.

No entanto, a efetividade do direito à boa administração pública esbarra em três postulados: (1) entende-se (de maneira equivocada) que as políticas públicas pertencem ao reino da discricionariedade inquestionável – isso ocorre quando há aversão ao controle; (2) há a proposição (que não é correta) de que a separação dos poderes permite a arbitrariedade dos gestores públicos, que só poderiam ser controlados pelas urnas – essa ideia se afasta do processo de deliberação democrático; e (3) constata-se a concepção ilógica de que os controles (aí incluído o controle externo) não estariam aptos a examinar a congruência e a coerência das políticas públicas – o que os tornaria, assim, condescendentes com ações incabíveis no Estado Democrático.

Isso posto, verifica-se que os Tribunais de Contas, ao exercerem suas funções constitucionais, estão também materializando o direito fundamental à boa administração pública. Portanto, os problemas levantados quanto à efetividade desse direito estão relacionados diretamente com os Tribunais de Contas, cabendo-lhes reforçar e melhorar constantemente sua atuação a fim de promover sua presença institucional e os princípios constitucionais.

5 ESSENCIALIDADE À DEMOCRACIA E À BOA GESTÃO PÚBLICA

Emerson Gabardo afirma que “[a] busca da democracia substancial, bem como o crescimento das promessas do Estado de Direito, demanda o desenvolvimento de garantias capazes de realizá-las”³⁹.

O autor concorda com a ótica de Alan Touraine, a qual acredita que uma democracia só é forte “quando ela submete o poder político ao respeito de direitos cada vez mais amplamente definidos”⁴⁰.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, como consagrado pela Constituição Federal de 1988, só pode se dizer eficiente sob a lógica de proteção aos direitos fundamentais, notadamente os sociais⁴¹.

São Paulo: Editora Paz e Terra. 6ª ed., 1997, p. 55.

³⁷ FREITAS, Juarez. **As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração**. In: NOMOS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. Volume 35.1, 2015, p. 198.

³⁸ FREITAS, op. cit., p. 198.

³⁹ GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Barueri: Editora Manole. 1ª ed., 2003, p. 92.

⁴⁰ Ibid., p. 157.

⁴¹ Ibid., p. 158.



Com vistas a essa realização, decorre a importância fundamental da democracia e do direito à boa gestão pública. O Estado é responsável por promover todo um plexo de direitos, utilizando-se de suas entidades da Administração, bem como procurando inserir a sociedade civil a fim de consolidar a democracia e seus efeitos.

Quando o Estado se preocupa com o social, há reflexos na atividade da Administração e nos institutos de direito administrativo, como leciona Odete Medauar:

A Administração passa a ter também funções de assistência e integração social, em cumprimento de exigências de justiça e dos direitos sociais declarados na Lei Maior. Ocorre, assim, uma interdependência sempre mais forte entre a atuação administrativa e as necessidades da população.⁴²

Inegável, pois, que as atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas são essenciais aos institutos da democracia e do direito à boa gestão pública. O conteúdo da Constituição impõe mudanças democráticas, cabendo, pois, aos Tribunais de Contas apreciar certos atos discricionários, promover a deliberação democrática, e examinar a congruência e a coerência das políticas públicas.

Nesse contexto, a democratização dos órgãos da Administração – inclusive dos Tribunais de Contas – catalisa e impulsiona a democratização “maior”, compreendida na figura do Estado como um todo.

A realização das funções constitucionalmente atribuídas, sempre prezando pelo direito à boa administração pública, eleva os Tribunais de Contas no contexto constitucional. Ao promover a democracia e o direito à boa administração pública, o Tribunal de Contas fortalece esses institutos e se fortalece institucionalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é um conceito histórico, não estático. É um processo dialético, “que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores”⁴³.

Nos estados democráticos, o poder deve ser legitimamente adquirido e exercido. Parte dessa legitimação provém do controle. Ao tratar desse ideal de legitimação, Emerson Gabardo cita a concepção de João Féder, “que afirma como condição primordial para a caracterização da legitimidade real não a origem ou mesmo a ontologia do poder, mas o exercício eficaz de seu controle por parte dos governados”⁴⁴.

Os Tribunais de Contas são fundamentais, portanto, para a legitimidade democrática. Como coloca Diogo de Figueiredo Moreira Neto, acerca dos significados no contexto constitucional: “os órgãos de controle de contas hoje representam bastiões dos direitos fundamentais e da democracia”⁴⁵.

⁴² MEDAUAR, op. cit., p. 25.

⁴³ DA SILVA, op. cit., pp. 130-131.

⁴⁴ GABARDO, op. cit., p. 49.

⁴⁵ Apud. MEDAUAR, op. cit., p. 125.

Quando se trata do direito fundamental à boa administração pública – que engloba o cumprimento de deveres pela Administração como transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à responsabilidade por suas condutas –, a atuação dos Tribunais de Contas tem o poder e o dever de controlar e direcionar a Administração com vistas a essa materialização. Para tal, a democratização do próprio órgão de controle perfaz-se um instrumento inestimável.

Um exemplo notável de como as Cortes de Contas têm se democratizado são os canais de Ouvidoria, por meio dos quais o cidadão pode denunciar irregularidades.

Essa possibilidade é uma dentre muitas que permite à sociedade participar diretamente (e democraticamente) da Administração Pública. Quanto a isso, Juarez Freitas considera um desafio complexo e fascinante fazer ser complementares os instrumentos da democracia direta e os da democracia representativa, no sentido de transpor a democracia formal por meio da participação fiscalizatória⁴⁶.

Assim, na medida em que se amplia a democracia, fortalece-se o Tribunal de Contas e distribui-se o poder. Como afirma Bobbio, “uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política”⁴⁷.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Editora Saraiva. 4ª ed., 2013.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra. 6ª ed., 1997.

BRASIL. **Constituição da República**. Curitiba: ABDConst, 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.418 Tocantins. Repte: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Intdo(s): Governador do Estado do Tocantins, Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Min. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 15 de dezembro de 2016.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros. 37ª ed. revista e atualizada, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 30ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2017.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo**

⁴⁶ O que se pretende dizer é que o sistema de democracia direta pode dispor de ideais a serem utilizados nas democracias representativas, a exemplo da participação direta nas decisões da Administração Pública, apesar da sua implementação ser praticamente impossível nas sociedades complexas como as atuais. In: FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 3ª ed., 2004.

⁴⁷ BOBBIO, op. cit., p. 63.

Legislativo e pelos Tribunais de Contas - Teoria e Jurisprudência. Niterói: Editora Impetus. 2ª tiragem, 2007.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 3ª ed., 2004.

_____. **As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração**. In: NOMOS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. Volume 35.1, 2015.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Barueri: Editora Manole. 1ª ed., 2003.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 3ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2003.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 21ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2018.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Controle e Legitimidade Democrática**. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITTENCOURT NETO, Eurico (Coord.). **Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva. 7ª ed. revista, atualizada e ampliada, 2018.





ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL, GOVERNANÇA E CONTROLE EXTERNO: Legitimidade Social e Eficiência Operacional na Gestão Pública¹

Gabriela Cilda Chaul Cruz²

João Batista Pereira de Souza³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discutir o desafio de promover a boa governança no serviço público. Nesse sentido, resgata as teorias que garantem titularidade e legitimidade ao Estado para exercer suas funções. Ressalta a importância do controle externo para garantir a proteção do interesse público. Entretanto, traz um estudo de caso que problematiza a formalidade do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as dificuldades práticas enfrentadas pelo gestor no dia-a-dia na prestação dos serviços públicos.

Palavras-chave: Governança. Interesse Público. Controle Externo. Gestão Pública.

1 INTRODUÇÃO

O atual modelo de Estado de Bem-Estar Social ganha força na história contemporânea após a crise de 1929. Frente a incapacidade do capitalismo industrial em fornecer prosperidade para toda a sociedade, o Estado chama novamente para si algumas responsabilidades, antes delegadas ao livre mercado. Passa a ser responsabilidade da Administração Pública o fornecimento de bens e serviços públicos, como infraestrutura de transportes, espaços públicos de lazer, saúde, educação e segurança.

De forma a conferir capacidade ao Estado em alcançar essas novas atribuições, tornou-se necessária a expansão do orçamento e da estrutura da Administração Pública. Diferentemente da lógica do mercado, os recursos de financiamento da máquina pública não são oriundo dos lucros. Em regra, as instituições públicas não possuem como objetivo a geração de renda, pois atendem a interesses sociais difusos, que devido essa natureza são financiados por meio dos impostos, pagos por todos cidadãos.

Por gerenciar recursos que não são de sua titularidade, o Estado possui a obrigação de prestar contas sobre a aplicação dos mesmos, garantindo zelo aos interesses sociais, e não particulares das autoridades e agentes públicos. O termo mais apropriado para referir-se a essa atividade-dever do Estado é *accountability*, e representa uma das mais sensíveis áreas da contabilidade, pois recorrentemente está associada à práticas de corrupção.

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referente ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas. www.tce.ro.gov.br.

² Especialista em Gestão Pública e Relações Internacionais pela AVM e Damásio, respectivamente; Mestranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília; Servidora do Tribunal de Contas do Distrito Federal. email: gabrielacilda@gmail.com.

³ Especialista em Gestão Pública; Especialista em Direito Público, Advogado e Bacharel em Contabilidade; Subsecretário das Sessões do Tribunal de Contas do Distrito Federal.



Para fazer jus ao financiamento e obter legitimidade social para operar, além de fornecer bens e serviços públicos de qualidade, o Estado deve garantir a vantajosa aplicação dos recursos. Isso se justifica, pois, sendo menos eficientes do que outras instituições (associações, empresas, cooperativas) em fornecer os mesmos bens e serviços, deixa de existir razão para o Estado assumir tais responsabilidades.

Nesse sentido, configura-se o desafio gerencial do Estado de Bem-Estar Social. Primeiramente, deve apresentar resultados eficazes em solucionar os problemas que o livre mercado não atendeu: distribuição de renda; acesso à saúde, segurança, educação e lazer por todos; oportunidades de progresso econômico; e desenvolvimento de capacidades que proporcionem ganho na qualidade de vida para os cidadãos. Ao entregar bens e serviços públicos à sociedade, o Estado legitima sua existência, ou seja, comprova sua necessidade para atender às demandas que pretende solucionar.

Em segundo lugar, possui o dever de garantir à sociedade que a gestão dos impostos está sendo realizada de forma justa, ao atender interesses públicos, e correta, observando restrições legais. O papel desempenhado pelos Tribunais de Contas Estaduais - TCEs, nessa esfera, é de importância ímpar. Constituído em forma de Corte Administrativa, cabe aos TCEs prestar um importante serviço à sociedade. Ao fazerem um controle de elevado teor técnico acerca da aplicação dos recursos, possuem a responsabilidade de garantir a qualidade da gestão, dos bens e dos serviços públicos prestados pela Administração Pública. Quando falha nessa missão, compromete diretamente a qualidade de vida da população, pois tanto os serviços públicos essenciais como os bens públicos funcionem aquém de seu potencial. Compromete, portanto, a eficiência operacional e a qualidade dos bens e serviços que os impostos pagos prestam-se a financiar.

Tanto a Administração Pública como os TCEs são responsáveis pela qualidade dos bens e serviços públicos. Enquanto a primeira é responsável pela gestão dos recursos e prestação direta, os segundos funcionam como mecanismos de controle, com capacidade de determinar as correções necessárias nos casos de irregularidades e punir pela prática de atos de gestão manchados por ilegalidades. Esses são os dois polos da balança do Estado de Bem-Estar Social, que, quando equilibrada, promove a boa Governança Pública. Entretanto, tal equilíbrio é difícil de alcançar, pois infelizmente existe um distanciamento entre a prática gerencial dos administradores e a formalidade da fiscalização exercida pelos TCEs.

Em muitos casos, os administradores agem de boa-fé, entregando bons resultados à comunidade. Mas por desconhecimento ou barreiras circunstanciais, não contempladas pela legislação, acabam por cometer infrações pelas quais penalizados pelos TCEs. Certamente não faltam casos em que a má gestão dos recursos é decorrência da má-fé de gestores, mas é necessário atentar-se para o fato de que a maior parte dos auditores de controle externo não possui experiência gerencial na administração pública, não conhecem as dificuldades encontradas por um administrador ou ordenador de despesas no seu cotidiano. O distanciamento entre fiscalização e prática gerencial leva à punição de bons gestores, que por fim acabam optando em deixar suas atividades, por sentirem-se injustiçados.

O objetivo geral deste trabalho, portanto, é avaliar a relação, por vezes conflituosa, entre



prestação de bens e serviços públicos de qualidade e o controle externo de tais despesas. Em termos de objetivos específicos, por estar inserido no contexto do Distrito Federal, este artigo propõe-se a analisar casos em que bons gestores foram penalizados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, onde, apesar de existentes irregularidades que justificam a atuação da Corte, não observa-se má-fé do interessado. Ao trazer situações fáticas para o debate, pretende-se ilustrar como o desequilíbrio entre prática e fiscalização pode ser observado na realidade dos TCEs.

2 LEGITIMIDADE SOCIAL

A Ciência Política é o campo de estudo das Ciências Sociais no qual o principal objeto de pesquisa é o Estado. Muitos estudos da Sociologia, Filosofia, História e Geografia também contribuem enormemente para conceituação e debates nessa área. Ao adotar o Estado de Bem-Estar Social como objeto de estudo, faz-se relevante resgatar algumas discussões teóricas acerca do surgimento, desenvolvimento e implementação desse “conceito-modelo”. Compreender as razões que resultaram em sua formulação é identificar os parâmetros pelos quais ele pode ser analisado e avaliado. Esse é o desafio que propõe-se nesse momento.

O Estado Moderno, como concebemos atualmente, fruto da combinação de um governo soberano, território definido e população, é fruto direto da Revolução Francesa. Ao longo da Idade Média, assim como nos grandes Impérios da Antiguidade, o modelo de organização política e social passou por diversas transformações. Os grandes Impérios, a exemplo do Império Romano, possuíam extensões continentais, sendo organizados em unidades políticas menores, como as províncias romanas. Uma grande variedade de povos constituía tais Impérios, muitos com divergências históricas e étnicas entre si. Em outras palavras, a coesão imperial era artificial, garantida pelo controle militar de possíveis insurreições, mas é difícil falar em uma cultura imperial homogênea, seja romana, mongol ou habsburga.

Na Idade Média, o modelo de Estado Monárquico absoluto tornou-se a forma de organização mais popular. A partir de então os territórios eram menores, mas sua delimitação não era definitivamente estabelecida. Conflitos de conquista de populações e territórios eram comuns, e grande parte das terras não era ocupada nem protegida, a vigilância era reservada para localidades com maior valor, seja pelas riquezas naturais ou posicionamento estratégico. O governante atuava como dono da terra e da população, inexistindo a concepção de cidadão. Os habitantes dos Estados medievais aproximavam-se de servos, que deviam impostos, favores e muitas vezes até a vida ao monarca.

A partir da mobilização de revolucionários contra o modelo absolutista, em 1789 a Revolução Francesa inicia o processo que levará ao surgimento do Estado Moderno de Direito. Apesar de ter ocorrido no final do século XVIII, é considerada por muitos um marco do início do século XIX. O longo século XIX, como definido por Hobsbawm (2013a), é caracterizado dessa forma pois compreende o período de 1789 até 1914 (início da I Guerra Mundial). Tais fenômenos históricos marcaram momento de transição entre a Idade Média e a Idade Moderna.



Não compreende objeto deste artigo aprofundar-se sobre as lutas e batalhas que caracterizaram a Revolução Francesa. Basta-nos evidenciar que foi um processo com extensa duração, acarretando na fundação do Império Bonapartista em 1804. Pode-se considerar que o movimento foi bem sucedido, pois conseguiu derrubar a monarquia francesa, estabelecendo uma forma de governo mais representativa. A Revolução Francesa foi a precursora de uma onda de movimentos liberais e corrente de pensamento iluminista, que se espalharam pela Europa ao longo do século XIX. Os ideais iluministas defendidos pelos revolucionários constituem a base para a propagação do Estado Moderno de Direito (democracia sobre absolutismo).

2.1 A gestão pública no Brasil pós independência

A partir do Estado de Direito, o papel dos líderes e gestores públicos deixa de seguir a lógica das cortes medievais, compostas por afinidades do governante. O Estado não mais é conduzido como propriedade privada do governante, devendo, a partir de então servir aos interesses sociais e prestar contas. As teorias de administração aplicadas à gestão dos negócios públicos torna-se um campo de estudo cada vez mais relevante, cujo objetivo é garantir ganho constante de eficiência por meio do aperfeiçoamento das técnicas de trabalho. É possível acompanhar essa evolução tomando-se como base a Administração Pública brasileira, a qual passou pelos modelos patrimonialistas, burocráticos e gerencial.

O modelo patrimonialista foi herdado do Império Brasileiro pela República, proclamada em 1889, e perdurou ao longo de toda República Velha (1889 – 1930). Entretanto, em 1936, sob a Administração Vargas, reformas estruturais foram realizadas na busca pela implementação do modelo burocrático weberiano na Administração Pública Brasileira. Robert Denhardt (2012) aponta a influência de Weber nas teorias de organização pública pensadas por Hegel e Marx. A racionalização das tarefas, públicas ou privadas, é a principal característica do modelo. Dessa forma, acreditava-se maximizar resultados e aumentar eficiência.

A burocracia, entretanto, também apresentava seus problemas. Maria das Graças Rua (1997) apresenta duras críticas ao modelo burocrático. Seu principal argumento consiste na incompatibilidade entre burocracia e democracia. O excessivo controle de processos não atende ao interesse público e dificulta o acesso e a participação popular na formulação de políticas:

Neste sentido, ao enfatizar a racionalidade enquanto ação instrumental de adequação entre meios e fins, o modelo de administração burocrática como mecanismo de dominação racional-legal implica uma dicotomia entre administração e política que é, ela própria, contraditória (RUA, 1997, p. 136).

Em busca de uma melhor adequação da Administração Pública para a nova realidade do país, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) propôs, em 1995, mudanças visando agilizar o funcionamento do Estado. Neste momento, então, surge o modelo gerencial no Brasil, aplicado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Essas mudanças tiveram como justificativa teórica a necessidade de maior proximidade entre as práticas de administração do setor





privado na Administração Pública.

Woodrow Wilson (1887), presidente dos Estados Unidos de 1913 a 1921, defendia a aplicação dos métodos e teorias do mercado na Administração Pública. Em um de seus famosos escritos afirma: “A área da administração é uma área de negócios” (WILSON, 1887, tradução nossa). O controle dos resultados, e não dos processos, como enfatizava Weber, torna-se o desafio gerencial. Defendia-se que, semelhantemente as organizações privadas, que funcionam para satisfazer seus clientes, a Administração Pública deveria satisfazer seus cidadãos.

Nesse novo cenário, as ações dos governos não precisam ser somente mais rápidas e eficientes, elas também precisam ser transparentes. As reformas de 1995 instituíram maior controle sobre os gastos públicos e sobre a inflação, dentre elas destacam-se a criação do Comitê de Política Monetária do Banco Central (1996), instituído para definir as taxas de juros e controlar a inflação, e das Agências Reguladoras, fiscalizadoras da prestação e qualidade dos serviços públicos.

Pensando na ampliação da representatividade direta, também surge a categoria de entidades paraestatais, possibilitando acesso de organizações da sociedade civil em conselhos e fóruns deliberativos. Entretanto, nem mesmo o modelo gerencial é isento de críticas. Ana Paula Paes de Paula (2005) critica a implementação das mudanças previstas no programa apresentado pelo ex-presidente FHC. Argumenta que os resultados econômicos positivos não foram sustentados no longo prazo, os serviços públicos permanecem precários e as exigências para participação das entidades paraestatais nos debates é excessiva, excluindo instituições menores.

A crescente insatisfação popular é combustível para movimentos reacionários, que geram instabilidade política, econômica e social. Atualmente vivemos tal momento, tendo em vista o polêmico processo eleitoral de 2018. As instituições de defesa da democracia e do Estado de Direito, nas quais os Tribunais de Contas estão inseridos, possuem, portanto, uma grande responsabilidade.

No tópico seguinte dedicaremos nossa atenção para uma avaliação crítica da atuação dos TCEs como instrumentos gerenciais. Considerando o papel central que acreditamos possuir o gestor público para o bom funcionamento da Administração Pública, apresentaremos, posteriormente, um estudo de caso ilustrativo do impacto das atividades conduzidas pelos TCEs como meio de afastar ou atrair bons gestores para Administração Pública.

3 EFICIÊNCIA OPERACIONAL

Os TCEs desempenham uma função essencial para manutenção de uma boa gestão pública. Mais do que identificar e punir irregularidades e desvios de recursos públicos, financeiros ou não, deve prezar pela eficiência da alocação dos mesmos. Existem casos em que, mesmo observando-se todas as exigências e requisitos legais para aplicação dos recursos, tal arranjo não é a solução mais adequada para o interesse público que pretende atender.

De forma a ilustrar a importância dos TCEs como fiscalizadores não somente da legalidade,





mas também da eficiência e da eficácia na aplicação dos recursos públicos, imaginemos o seguinte cenário: um hospital do Sistema Único de Saúde abre licitação para aquisição de medicamentos; os mesmos medicamentos possuem estoque suficiente para atender a demanda do mencionado hospital, com data de vencimento próxima, em outras unidades hospitalares de localidades vizinhas.

Do ponto de vista estritamente legal, não existe nenhuma irregularidade. O que aparenta ser apenas uma reposição de estoque evidencia, na realidade, uma aplicação ineficiente de recursos públicos. Há de se levar em consideração, além do fato da demanda de medicamentos ter a possibilidade de ser atendida por produtos já adquiridos pela Administração Pública, os custos de oportunidade envolvidos. O tempo de trabalho dos gestores públicos responsáveis pela condução da licitação, assim como os recursos financeiros envolvidos na aquisição, poderiam estar sendo utilizados em outros projetos, ou seja, atendendo a outros interesses públicos.

A partir da situação apresentada, nosso objetivo é destacar dois recursos gerenciais importantes para garantir uma boa governança: os gestores públicos e os TCEs. Os servidores responsáveis poderiam ter como rotina a consulta aos estoques dos demais hospitais públicos da região metropolitana antes de efetuarem novas aquisições. Da mesma forma, considerando que essa possa ser uma situação recorrente, os auditores dos TCEs, quando analisam tomadas de contas anuais, podem sugerir que sejam expedidas recomendações às jurisdicionadas, incentivando a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Em suma, gestores públicos e os TCEs podem e devem ser vistos como ferramentas gerenciais que funcionam melhor quando integradas harmonicamente. É importante superar a concepção de que os TCEs e os gestores públicos são como mocinho e bandido em ritmo de perseguição.

3.1 Os TCEs: controle prévio, concomitante e posterior

Os TCEs exercem atividades de controle em diferentes etapas de contratações e de execução da despesa pública. A princípio, o controle prévio é importante como medida preventiva de danos e irregularidades. Sequencialmente, o controle concomitante busca realizar acompanhamento da execução das despesas para averiguar a regularidade das mesmas, e apontar, o mais breve possível, potenciais fatores que possam acarretar prejuízos. Finalmente, o controle posterior é o mais tradicional, de análise da prestação de contas de cada órgão e gestor público, sobre os recursos que estiveram sob sua responsabilidade.

A análise dos Editais de Licitações Públicas é um exemplo de controle prévio realizado regularmente pelos TCEs. Quando os referidos editais são publicados oficialmente, é realizado estudo sobre a legalidade da contratação. Se encontrada alguma incorreção, a abertura dos procedimentos é suspensa até que as devidas correções sejam realizadas pelo órgão jurisdicionado. Igualmente, se algum participante ou interessado na contratação identifica potencial irregularidade, pode apresentar Representação ao TCE competente para averiguar e adotar as providências pertinentes.

De igual maneira, é realizado o controle concomitante dos gastos públicos, ao longo da exe-



cução da despesa. Tal atividade também possui finalidade preventiva, de forma a evitar a ocorrência de irregularidades. O acompanhamento de obras, assim como a prestação de contas periódica dos ordenadores de despesa são exemplos dessa atuação. Reconhece-se que, quanto mais cedo uma irregularidade é identificada, menor o potencial de dano a ser causado por ela.

Finalmente, os TCEs também atuam de forma corretiva, ao realizarem auditoria das contas dos órgãos públicos e ordenadores de despesas de forma periódica, sendo este um controle posterior a realização da despesa. De todas essas auditorias, a análise das contas do chefe do poder executivo é uma das mais significativas, devido sua abrangência. Neste caso os TCEs não possuem poder de decisão, entre avaliação final das contas, mas encaminham parecer detalhado e técnico, avaliado pelo plenário, órgão colegiado, às Casas Legislativas para apreciação. Nos casos de ordenadores de despesas dos órgãos jurisdicionados, realizam o julgamento de mérito final acerca da regularidade ou irregularidade das contas apresentadas.

Todas essas atividades de controle, sejam prévias, concomitantes ou posteriores, possuem a mesma finalidade de preservar a observância do interesse público na aplicação da receita. Além de possuírem competência para impor penalidades, como a devolução de valores decorrentes de prejuízos causados, aplicação de multas e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, os TCEs também atuam efetuando recomendações aos entes jurisdicionados. Recentemente, por meio da inauguração de Escolas de Contas vinculadas aos TCEs, têm sido realizado cursos de orientações aos gestores sobre a correta aplicação da receita. Esse esforço tem o objetivo de capacitar tais gestores acerca da legislação e demais procedimentos aplicadas ao controle da despesa pública, pois o desconhecimento dessas normatizações ainda é um motivador significativo das irregularidades encontradas.

Tendo em vista essa breve apresentação das atividades dos TCEs, esperamos ter justificado a importância deste órgão para promoção da boa governança pública. A própria atuação dos TCEs não é isenta de controle. Assim como todos os órgãos públicos, possui uma controladoria interna, mas também conta com a presença constante do Ministério Público de Contas, que participa de todas as Sessões Plenárias e acompanha a condução das atividades da Corte. Os TCEs são essenciais na fiscalização das atividades de gestão das contas públicas, não apenas no que tange a legalidade, como também à observância ao interesse público na aplicação da execução da.

4 ESTUDO DE CASO

As grandes áreas de atuação do Estado, a exemplo da educação e da saúde, para as quais são destinadas fatias expressivas do orçamento governamental, representam importantes desafios para a atuação dos TCEs. Nos aspectos preventivo, concomitante e no controle *a posteriori*, possuem caráter mais complexo na prestação de contas pelo gestor, posto que são compostas por diversas subunidades - hospitais, postos de saúde, diretorias regionais, escolas para variados níveis de educação -, que também, em regra, executam parte do orçamento das Pastas.

O caso escolhido para análise nesse artigo foi colhido no Tribunal de Contas do Distrito Fe-



deral. Trataremos dos Processos nºs 2328/2013, 2352/2013, 2360/2013, 2344/2013 e 2310/2013, que cuidam de Tomadas de Contas Especiais - TCEs instauradas, por determinação daquela Corte – Decisão nº 4215/2006, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF. O objetivo de tais atividades foi a apuração de possíveis prejuízos advindos de termos de parcerias, destinados a execução de diversas atividades inerentes à área de competência da SE/DF. Os processos tiveram trâmite similar no âmbito do controle externo, sendo objeto de diversas renovações de prazo para conclusão dos trabalhos das comissões competentes, as quais foram proferidas nos exercícios de 2013 a 2016.

Nesse interregno, ocorreram troca de comando no governo e na SE/DF. Após diversos alertas sobre a possibilidade de aplicação de sanção pecuniária ao titular da Pasta, em março de 2017, perto de quatro anos após a abertura dos processos por determinação do controle externo, o TCDF aplicou sanções pecuniárias ao Secretário de Educação no valor individual de R\$ 17.391,20, em cada um dos processos. As cinco decisões foram objeto de embargos declaratórios, conhecidos e improvidos. Posteriormente, foram alvo de recursos de reconsideração, em sede dos quais o titular da pasta teve deferida a oportunidade de proceder a sustentação oral das razões dos seus recursos em sessão plenária.

Na oportunidade, o titular da Pasta apresentou aspectos fáticos, imbuídos de nuances alheias ao conhecimento tanto do corpo técnico quanto dos membros do Tribunal. Detalhou o funcionamento das engrenagens da SE/DF e as efetivas dificuldades que o gestor enfrenta para responder, a contendo, ao extenso cabedal de obrigações que lhe são impostas por leis, decisões administrativas e judiciais. Em capítulo próximo, trataremos analiticamente os aspectos fáticos explorados na sustentação oral da defesa.

4.1 Posicionamento do órgão técnico e do Ministério Público junto ao TCDF na análise do Processo nº 2328/2013

Dentre os cinco processos analisados neste trabalho, destacamos o de nº 2328/2013, em virtude da decisão nele proferida pelo TCDF haver servido como precedente para as adotadas nos demais processos. Destacamos, assim, os posicionamentos do corpo técnico e do Ministério Público junto ao TCDF, e também a linha argumentativa apresentada pelo gestor quando procedeu à sustentação oral das razões do seu recurso.

4.1.1 Sugestões do Auditor de Controle Externo

O auditor designado para análise de mérito do recurso, ~~concluiu~~ sugeriu que ~~para~~ que fosse negado provimento ao pedido, sob o argumento de que as razões apresentadas foram insuficientes, concluído que deveria ser mantida incólume a decisão que impôs a multa ao gestor.

4.1.2 Posicionamento da Diretora e do Secretário de Contas

A Diretoria da Divisão de Contas defendeu a tese de provimento parcial do recurso, somente para reduzir o valor da sanção pecuniária, sob o fundamento de que o recorrente fora nomeado para o cargo em data posterior ao início do processo, tendo comprovado a adoção de medidas destinadas ao atendimento da decisão do Tribunal. O Secretário de Contas corroborou para com o posicionamento externado pela Diretora.

4.1.3 Manifestação do Ministério Público junto ao TCDF

O Procurador do Ministério Público junto ao TCDF, na fase recursal, divergiu das teses externadas pelo corpo técnico e apresentou parecer no sentido de dar provimento ao recurso, reformando a decisão recorrida e o anulando o acórdão condenatório, sob o prisma, principalmente, de haver ocorrido imbróglio administrativo na instrução dos autos, o que incutiu insegurança jurídica e prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

4.2 Posicionamento do Gestor – sustentação oral das razões das defesas

A sustentação oral sobre as razões do recurso foi realizada pessoalmente pelo Gestor, e a síntese dos argumentos apresentados consubstanciou-se no seguinte: quando assumiu o cargo de Secretário, contava com 34 anos de magistério, foi nomeado sem indicação política ou sindical, mais sim pela vida profissional como professor da rede pública e privada de ensino. Anteriormente, já havia exercido cargos de diretor do departamento de inspeção e do departamento de planejamento da SE/DF.

Uma das primeiras providências adotadas foi conhecer os setores da pasta, que havia incorporado a antiga Fundação Educacional do DF, razão pela qual a pasta estava muitas vezes maior do que conhecia anteriormente. Ao chegar no setor de prestação de contas da SE/DF, verificou que a situação era de quase completo desarranjo, em termos de prestação de contas; ficou admirado e abismado com a quantidade de processos de contas que estavam pendiam de análise. Eram 2.428 processos de convênios; 2.300 de prestações de contas do PDDE, todos parados; 1.800 de contas de PDDE, da atual gestão. Em relação ao PDAF, desde 2009 as contas não eram analisadas, de forma que havia 3.766 processos pendentes. Esses números abismaram o defendente, que naquele momento não tinha a menor noção de como as contas seriam analisadas, pois nunca havia participado de processos dessa natureza. Sua vida inteira primou pela sala de aula, pois é professor de química, e no, máximo, pela gestão de escolas.

Na época em que exerceu os cargos de diretor do departamento de inspeção e do departamento de planejamento da SE/DF, as análises de contas eram realizadas na antiga Fundação Educacional do DF, enquanto que a SE/DF traçava as macro políticas e as executava, de modo que não teve contado com prestações de contas.

Soube, no curso do processo no qual procedeu à sustentação oral de defesa, que a presta-



ção de contas referia-se a um convênio iniciado em 2004, com encerramento em 2006, ano em que começaram a ocorrer algumas solicitações de prestação de contas. Daquele ano em diante foram feitos vários pedidos de prorrogação de prazo, os quais não eram precedidos de qualquer análise que os justificasse. Assim, os pedidos eram concedidos, mas não havia procedimento em curso. Assim, quando formulou pedidos de prorrogação de prazo ao TCDF, os trabalhos se iniciaram do zero, pois nada havia sido ainda trabalhado nesses processos. Esclareceu que, quando fez o relato desses fatos, não estava buscando atribuir culpa a gestores ou grupos que o precederam. São relatos de fatos, sem juízo de valor.

Iniciou os trabalhos para concluir a análise de processos com muitas dificuldades, porque os técnicos da Secretaria de Educação não o faziam anteriormente, visto que era responsabilidade da extinta Fundação Educacional, por isso ocorreram informações e contrainformações ao TCDF. Por não haver na SE/DF técnicos com nível de excelência para executar as tarefas, foram realizados cursos, alguns propostos inclusive pelo TCDF, de maneira que, ao partir do início dos trabalhos, 2.300 PCAs do PDDE, que tratam de análises mais simples, foram concluídos. Ademais, mais 1.800 PCs da gestão atual, já estavam praticamente prontas. Das 36.776 PC do PADF que estavam para ser concluídas, 3.227 já foram encerradas e 539 estão em fase de análise.

As PCAs dos PDAFs, visto que todo ano cada escola que recebe PDAF, gera um processo, totalizam 2.021 processos entre 2015 e 2017, dos quais 1.713 já foram analisados e 308 estão em andamento. Assim, é evidente que, a partir do momento que foi possível arrumar a equipe para trabalhar nas PCAs, os trabalhos começaram a fruir. Não fruíram anteriormente devido às dificuldades de pessoal qualificado para realização dos trabalhos, o que foi solucionado na gestão do defendente.

O avanço ocorreu graças ao grupo de técnicos da SE/DF, que se constituiu, estudou a matéria e se empenhou no sentido de fazer as prestações de contas. O Secretário admitiu que, no exercício do cargo de Secretário de Educação, pouco ficava na SE/DF, porque entendia a importância de visitar escolas, conversar com os colegas professores e gestores e fazer contato com alunos para verificar as coisas mais essencialmente ligadas à área de educação. Foram aplicadas, de forma semelhante, cinco multas no valor total de R\$ 86.956,00, valor ligeiramente superior ao recebido da SE/DF durante o ano de vigência desses processos.

Nas palavras do gestor durante a sustentação oral observa-se o sentimento de injustiça, visto que informou haver realizado o que estava ao seu alcance para atender às demandas do TCDF:

“Entendo que está na lei, mais o processo já tem a sua análise técnica, mais eu agradeço muito e espero contar com a sensibilidade dos nobres conselheiros, no sentido de que seja feita a revisão dessa penalidade, que é, no entendimento do defendente, bastante rigorosa com o Secretário, pela forma com que trabalhamos, e o histórico do processo, que como falamos, a ausência da prestação de contas não foi por descaso, e eu preferiria que creditasse a mim incompetência na matéria, ao invés de descaso, pois em nenhum momento tive descaso, com relação a este processo, mais sim dificuldades reais na execução, a demanda feita pela colegiado”.

Na ocasião, o processo foi devolvido ao gabinete do Relator, para proceder à análise dos argumentos apresentados pelo defendente.

4.3 Plenário

O início do julgamento de mérito do recurso ocorreu no mês de maio de 2018, quando o Relator apresentou voto divergindo das conclusões do corpo técnico. Em harmonia para com o parecer do Ministério Público, o Relator se posicionou pelo provimento do pedido, para reformar a decisão que impôs a multa ao gestor e, por conseguinte, anular a sanção pecuniária anteriormente imposta.

Na ocasião, o julgamento foi adiado em decorrência de pedido de vista apresentado por outro Conselheiro, ocorrendo a sua retomada no mês de julho de 2018, quando o revisor apresentou voto convergente com Relator, exceto quanto aos fundamentos.

O Plenário do TCDF, por unanimidade, acolheu o voto do Relator e decidiu dar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Gestor para reformar a decisão que impôs a sanção pecuniária de R\$ 17.391,20.

Os Processos nºs 2352/2013, 2360/2013, 2344/2013 e 2310/2013, que se encontravam também na fase de recursos de reconsideração em decorrência de quatro sanções pecuniárias impostas ao Gestor, todas pelos mesmos fundamentos de descumprimento de decisão plenária, foram a julgamento no mês de julho de 2018, após o Gestor haver procedido a nova sustentação oral das razões dos seus recursos, havendo o TCDF prolatado decisões no mesmo sentido daquela proferida no Processo nº 2328/2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gestor, para apresentar sua prestação de contas ao TCDF, tem prazo definido nos normativos aplicáveis à espécie, o que exige grande dedicação em virtude da grandeza da pasta, composta por mais de 600 subunidades, que também executam parte do orçamento, consubstanciando-se, assim, em uma tarefa que exige expressivo trabalho, em tempo exíguo, à vista dos prazos comuns fixados no normativo próprio, tanto para entes jurisdicionados de baixa complexidade quanto de alta complexidade, advindo dessa realidade constante pedidos de prorrogação do prazo inicialmente estabelecido.

O TCDF não agiu considerando a estrita legalidade, posto que aspectos fáticos relevantes justificaram a conduta do agente público. Nesse sentido, atendeu ao interesse público. As prestações de contas realizadas pela SE/DF, a partir da gestão do Secretário analisado, ganharam mais importância e qualidade no âmbito da Pasta. Ficou demonstrado o respeito pelas obrigações legais pelo Secretário, que colocou-se sempre à disposição do TCDF para apresentação de esclarecimentos.

Em entrevista realizada com o Sr. Júlio Gregório Filho, Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal entre 2015 e 2018, nota-se que a ocupação ao cargo foi decorrente da trajetória profissional como educador, pois não possuía carreira política anterior. Ao assumir a pasta, relata que não possuía conhecimento sobre a responsabilização, praticamente individual, atribuída ao



Secretário sobre a execução orçamentária. Sua maior prioridade sempre foi com a qualidade da educação ofertada aos alunos da rede pública de ensino, por esse motivo passava a maior parte do tempo em visita às escolas do que no Gabinete.

Ademais, confessa que sente necessidade dos auditores de controle externo obterem mais conhecimento acerca das dificuldades enfrentadas pelo gestor, em suas atividades. Alega que, por tratar-se de serviços de natureza continuada e essencial para crianças e adolescentes, muitas contratações precisam ser adaptadas às necessidades da SE/DF. Tais adaptações são muitas vezes objetos de questionamento pelos órgãos de controle, que desconhecem as realidades da rede pública de ensino. Nesse sentido, cita o caso do Desembargador José Roberto Nalini, ex-Secretário de Estado de Educação de São Paulo e seu conhecido pessoal. O ex-magistrado relatou que não imaginava as dificuldades enfrentadas pelo gestor quando atuava como desembargador e não aceitaria o desafio novamente.

Ao longo da entrevista, o Sr. Gregório deixou claro que, dentre principais desafios da SE/DF, a falta de motivação de gestores e o receio em assumir a responsabilidade por contratos é uma dificuldade relevante. As exigências impostas ao gestor público para contratar encarecem o valor das propostas recebidas, que se distanciam das pesquisas de preço adotadas como referência. O tempo levado para receber os pagamentos e os requisitos financeiros, técnicos e gerenciais impostos às empresas são as principais justificativas para a diferença entre as propostas oferecidas à Administração Pública e ao setor privado.

A primeira decisão proferida, que impôs a sanção pecuniária, foi justificada exclusivamente por aspectos legais. Caso não houvesse sido revista, teria desestimulado um gestor qualificado tecnicamente e comprometido com o aperfeiçoamento do serviço de educação distrital, a continuar seu empenho. A atuação do Ministério Público junto ao TCDF foi de enorme importância para a revisão da decisão originária, assim como a deliberação dos Conselheiros Relator e Revisor.

Reconhecemos que existem casos em que irregularidades são cometidas por gestores, restando prejudicado o interesse público. Entretanto, a atuação de um corpo diversificado e competente de agentes no mesmo processo de prestação de contas permite aos Conselheiros julgadores das TCEs uma visão mais ampla dos fatos em cotejo para com o cumprimento da legalidade.

Nesse sentido, a unidade técnica, o Ministério Público, o controle interno da jurisdicionada e os gestores diretamente interessados são peças-chaves na averiguação do ocorrido. Casos em que prejuízos decorrentes da má gestão são comprovados, dificilmente obtém aprovação em todas essas instâncias.

Entretanto, casos de processos similares ao objeto do presente estudo, em que o Tribunal de Contas do Distrito Federal, de um lado e em um primeiro momento, preocupou-se em cumprir para com a estrita legalidade, mais, em momento seguinte, após conhecer a realidade fática da vida de um gestor, profundamente comprometido para com a coisa pública, reviu sua decisão, pode servir de indicativo à atuação das demais Cortes de Contas do País, que estão sendo desafiadas, desde o seu corpo técnico e até o seu conselho julgador, a olhar, mais detidamente o conjunto fático contido nos processos, e assim decidir de modo que estimule os bons gestores a cuidar da res



publica, e, com o rigor necessário a desestimular situações que comprovadamente vá de encontro aos interesses da sociedade.

Concluimos esse trabalho reconhecendo o importante papel desempenhado pelas Escolas de Contas dos TCEs, tendo em vista que uma das principais dificuldades apontadas pelo ex-Secretário entrevistado foi a qualificação de pessoal para prestação de contas. Propomos a reflexão sobre a necessidade dos TCEs também receberem instrução gerencial, para melhor compreender as dificuldades enfrentadas pelos gestores no cotidiano. A Escola de Contas é o espaço ideal para maior aproximação entre controladores e gestores, o interesse público é o objetivo comum, devendo ser perseguido em cooperação entre todos os agentes.

REFERÊNCIAS

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. 6ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 2352/2013**. Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 2360/2013**. Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 2352/2013**. Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 2344/2013**. Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 2310/2013**. Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções: 1789 -1848**. 31ª Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2013a.

_____. **A Era dos Impérios: 1875 -1914**. 16ª Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2013b.

_____. **A Era dos Extremos: O breve século XX: 1914 -1991**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013c.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. pp. 135 - 172.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração Pública Gerencial: estratégias, estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>>. Acesso em 11



mar. 2016.

RUA, Maria das Graças. Desafios da Administração Pública Brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 48, n. 3, p. 133 - 147, Set./Dez. 1997. Disponível em <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGraacad48.pdf>>. Acesso em 29 out. 2018.

VIOLIN, Tarso Cabral. Da Administração Pública Patrimonialista à Administração Pública Gerencial e a Burocracia. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 30, p. 225-253, out./dez. 2007. Disponível em <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/646>>. Acesso em 29 out. 2018.

WILSON, Woodrow. **The Study of Administration**. Political Science Quarterly, July 1887. Disponível em <http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_1887_jstor.pdf>. Acesso em 29 out. 2018.

GESTÃO DE RISCOS NA PERSPECTIVA DA TERCEIRA LINHA DE DEFESA: Auditoria interna no município de Pimenta Bueno - RO.

Rogério Antonio Carnellosi ¹

RESUMO

Esta pesquisa refere-se a como implantar e executar a 3ª linha de defesa que no âmbito da Administração pública que é representada pela auditoria interna. O escopo da pesquisa foi as Secretarias de Fazenda e Planejamento do município de Pimenta Bueno – RO analisadas à luz da gestão de riscos que na perspectiva da terceira linha de defesa representa o aparato necessário para o trabalho efetivo da auditoria interna necessários para a boa guarda dos valores públicos. As áreas selecionadas para o estudo representam o cerne do equilíbrio fiscal e econômico do ente público que são as Secretarias de Planejamento, sendo a área de planejamento das ações de governo, onde se tem a estruturação das peças orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; e a Secretaria de Fazenda, onde as áreas chaves foram a Arrecadação, Prestação de Contas e Fatores que podem ocorrer na perda de arrecadação foram analisadas a fim de demonstrar qual o grau de riscos que setores chaves estão expostos. Foi realizada uma pesquisa exploratória, bibliográfica e documental e o instrumento utilizado foi o questionário elaborado em observância aos critérios de uma matriz de riscos. O resultado da pesquisa apontou que para implantar a terceira linha de defesa em uma Gestão Municipal à luz da 3ª linha de auditoria Interna é necessário que o primeiro passo seja a elaboração e aplicação das matrizes de riscos e a partir desses resultados, elaborar o projeto de implantação apoiado dos indicadores obtidos nas referidas matrizes.

Palavras-chave: Auditoria interna. Controle interno. Gestão de riscos. Três linhas de defesa.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de riscos baseada em controles internos efetivos e bem estruturados é uma ferramenta essencial para a boa governança. Para isso, o papel da auditoria interna torna se primordial, pois será a auditoria quem fará os testes e dirá aos gestores das entidades como estão os controles e quais os níveis de riscos em que as entidades estão expostas.

No processo de governança do setor público, a avaliação e mensuração de riscos é uma proposta recente, porém as auditorias internas dos entes federados começaram a dar os primeiros passos na busca de uma melhor gestão de riscos.

Neste sentido, a Controladoria Geral da União (CGU) emitiu a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 2016, no qual define em seu artigo 2º, inciso II, que a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, desenhada para adicionar valor e

¹ Acadêmico Concluinte do curso de especialização *latu sensu* em Gestão Pública da Fundação Universidade Federal de Rondônia, Câmpus Prof. Francisco Gonçalves Quiles, com TCC elaborado sob a orientação da professora Me. Liliane Maria Nery Andrade.



melhorar as operações de uma organização; deve auxiliar a organização na consecução dos seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança.

As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, no sentido de que os controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos (IN/MP/CGU, 01/ 2016).

A reflexão sobre a IN/MP/CGU/01/2016 aponta para uma tendência que é o gerenciamento de riscos dentro da estrutura do governo federal, capitaneado pela Controladoria, no qual, por meio da referida instrução normativa, que estabeleceu como se dará a estruturação das três linhas de defesa dentro da governança da União.

A arrecadação é o ponto chave das instituições governamentais, sejam elas da administração direta ou indireta, pois representam as fontes/origens de recursos utilizados para financiar as ações do Estado, em qualquer nível. As ineficiências na arrecadação podem comprometer a consecução dos objetivos da gestão, portanto a implantação de um processo estruturado de gestão de riscos nos setores de arrecadação poderá contribuir para a melhoria da administração no sentido de que com maior e melhores controles internos, algumas falhas no processo poderão ser corrigidas e os riscos mitigados.

Para que se possa arrecadar e aplicar os recursos públicos de forma equilibrada, fazendo uma boa gestão atendendo os normativos legais de Responsabilidade Fiscal, faz-se necessário um bom planejamento, pois somente com instrumentos de planejamento devidamente alinhados, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem definidos, com programas alinhadas no conjunto, é que as chances de sucesso poderão ser potencializadas.

Diante da relevância do tema surge a seguinte questão: como implantar e executar a 3ª linha de defesa, estruturação da auditoria interna forte nas Secretarias de Fazenda e Planejamento do município de Pimenta Bueno – RO?

Com vistas a responder ao problema, o objetivo geral da pesquisa é identificar os principais problemas relacionados a gestão de riscos nas áreas de planejamento, arrecadação e prestação de contas do município de Pimenta Bueno – RO que será desenvolvido em etapas: I- levantar de dados a respeito dos controles internos existentes dentro das áreas pesquisadas que foram Arrecadação, Perda de Arrecadação, Prestação de Contas e Ações de Planejamento Governamental. II. Elaborar da matriz de risco, identificando qual o grau e quais os pontos fracos dos controles inter-





nos, frente a percepção das próprias secretarias e; III. desenhar os controles internos que deverão ser melhorados.

O escopo desta pesquisa são as áreas de planejamento e Arrecadação no âmbito da prefeitura municipal de Pimenta Bueno - RO, a fim de identificar melhores controles internos para mitigação de riscos de arrecadação e planejamento podendo posteriormente ser ampliado para o estudo em outras áreas da referida gestão municipal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Tendo como parâmetros teóricos para dar suporte ao presente estudo e embasamento quanto aos resultados pretendidos da pesquisa, os assuntos: Gestão de riscos; As três linhas de defesa da Instrução Normativa (MP/CGU 01/2016), Auditoria interna e Controles internos. Temas centrais da governança corporativa dentro das instituições, tanto privadas quanto públicas, sendo esta última o foco do estudo.

2.1 GESTÃO DE RISCOS

Vivemos um momento em que segundo Marion (2015, p. 4) é necessário “aplicar os recursos escassos disponíveis com a máxima eficiência”, pois dadas as dificuldades econômicas (concorrência etc.), não é uma tarefa fácil já que a experiência e o *feeling* do administrador não são mais fatores decisivos no quadro atual; exige-se um elenco de informações reais, que possam nortear tais decisões (MARION, 2015). Dessa maneira, podemos inferir que a gestão de riscos é uma alternativa excelente para a melhoria da administração das instituições como um todo.

A gestão de riscos ou gerenciamento de riscos corporativos, sua premissa básica é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Sabemos que as organizações enfrentam grandes incertezas em suas atividades, e o desafio de seus gestores é determinar até que ponto aceitar essas incertezas, assim como definir como essas incertezas pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Incertezas representam riscos e oportunidades, com potencial para destruir ou agregar valor (STEINBERG, 2007).

Conhecer os riscos aos quais a instituição está exposta é o primeiro passo, de fundamental importância para que esta possa traçar a estratégia de gestão desses riscos, minimizando seus possíveis efeitos ou neutralizando-os totalmente.

Na obra *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* (2007), que significa Gerenciamento de riscos corporativos, define o gerenciamento de riscos como:

O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de

estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

A gestão de riscos é tema bastante difundido e utilizado no setor privado, porém, no setor público ainda dá os primeiros passos rumo ao gerenciamento eficaz, buscando encaminhar às instituições públicas nacionais a gestão mais otimizada de seus recursos.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01 de 2016, estabelece no seu artigo 2º, inciso VII, que gerenciamento de riscos é: “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização”;

Essa instrução é passo fundamental do poder público rumo a implantação de um gerenciamento de riscos na administração pública brasileira, sendo ela publicada pelo Controladoria Geral da União, encabeça a gestão de riscos interna da administração federal.

A instrução estabelece em seu Art. 1º “Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.” Do texto, percebe-se a preocupação com gestão de riscos e consequentemente a intenção de modernizar a administração pública frente aos desafios dos novos tempos. A Figura 1 apresenta o modelo de gerenciamento de Risco, o COSO II.



Figura 1: Modelo de Gestão de Riscos

Fonte: COSO II (2007)

O COSO II, traz conforme figura acima, a estruturação do controle de riscos em um formato tridimensional, no qual os objetivos ficam expostos na parte superior, divididos em: estratégicos, operacional, comunicação e conformidade. Posteriormente há o desencadeamento das divisões estruturais da entidade e nas linhas horizontais, oito componentes da mensuração, estruturação e avaliação dos riscos, todos inter relacionados.

A conscientização do desenvolvimento de uma cultura de gestão de riscos é parte essen-



cial para o melhoramento da gestão pública brasileira, nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCE, em sua obra intitulada: Referencial Básico de Gestão de riscos (2018), obra recente, traz seu conceito quanto a leitura da figura COSO II, em que diz que “o modelo é apresentado na forma de matriz tridimensional (cubo), demonstrando uma visão integrada dos componentes que os gestores precisam adotar para gerenciar os riscos de modo eficaz, no contexto dos objetivos e da estrutura de cada organização.”

Trazer esses conceitos de gestão de riscos utilizados e funcionais da administração privada para a gestão pública, torna se o grande desafio dos gestores públicos. Percebemos ainda que a gestão pública está de fato, encaminhando para essa nova gestão, vistos as publicações recentes de seus órgãos de controles, assim como legislações tratando da matéria.

2.1.1 Gestão de Riscos no Tribunal de Contas de Rondônia

O Tribunal de contas do estado de Rondônia, órgão máximo auxiliar de controle externo do Poder legislativo, na busca pela melhoria de suas ações e consequente mitigação de riscos, editou Resolução nº. 238/2017/TCE-RO, que “aprova o Manual de Auditoria e Controles Internos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia”

O manual, dentre os procedimentos e técnicas de auditorias e controles internos a serem observados na execução da atividade de fiscalização, estabelece ainda que a adoção de matriz de risco é ponto primordial na condução dos trabalhos e na gestão de riscos.

Na referida obra, Manual de Auditoria e Controles Internos (2016, p.10), destaca que “Toda instituição corre riscos no desenvolvimento de suas atividades, isso porque ela não dispõe de todas as informações sobre possíveis eventos futuros que possam interferir na tomada de decisão”. Desse modo, traçar objetivos e metas de controles, conhecer os riscos e seu grau de relevância torna se fundamental para o sucesso da instituição.

Sendo assim, as “Três linhas de defesa” tem se tornado o grande anseio da Corte de Contas e seus jurisdicionados, na qual passamos a discorrer mais em seguida.

2.2 AS TRÊS LINHAS DE DEFESA

Conforme a Declaração de Posicionamento do *The Institute Internal of Auditors (IIA)*, (2013, p.4), no gerenciamento eficaz de riscos e controles, o modelo de gerenciamento de riscos propõe as três linhas de defesa como “uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais”.

Em tese, conceitua se que somente ao estabelecer as responsabilidades em seus níveis de

gestão, departamentalização e gerenciamento é que seria possível, de forma mais clara e objetiva, identificar melhor os riscos, controlá-los e por fim mitigá-los, buscando e orientando os responsáveis por cada parte do processo, ou seja, esclarecendo o papel de cada ator no processo.

Para o IIA (2013, p.4), o modelo apresenta um novo ponto de vista sobre as operações, ajudando a garantir o sucesso contínuo das iniciativas de gerenciamento de riscos, e é aplicável a qualquer organização - não importando seu tamanho ou complexidade. Mesmo em empresas em que não haja uma estrutura ou sistema formal de gerenciamento de riscos, o modelo de Três Linhas de Defesa pode melhorar a clareza dos riscos e controles e ajudar a aumentar a eficácia dos sistemas de gerenciamento de riscos.



Adaptação da *Guidance on the 8th EU Company Law Directive* da ECIIA/FERMA, artigo 41

Figura 2: Modelo de três linhas de defesas

Fonte: IIA (2013)

A figura acima, apresenta um modelo estruturado das três linhas de defesa, o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos, as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência são a segunda linha de defesa e a avaliação independente é a terceira. Cada uma dessas três “linhas” desempenha um papel distinto dentro da estrutura mais ampla de governança da organização. IIA, (2013). Em sentido mais amplo de governança, entende que todos as tres linhas deverão estar alinhadas harmonicamente entre si, sendo estabelecidas e respaldadas pelo alto escalão da gestão das entidades.

Importante salientar, que conforme mostra a figura, há uma dependências das linha de defesa em relação a alta administração. Não sendo possível a ampla implementação das linhas de defesa e o controle de riscos sem passar pelo crivo e orientação das instâncias superiores de administração da entidade.

A 1ª linha de defesa, estabelece que a gestão operacional é a responsável pelos passos iniciais dos controles, é a gestão operacional que deverá estabelecer quais critérios deverão ser utilizados no estabelecimentos da identificação dos riscos. Pois são os gerentes operacionais que gerenciam os riscos e têm propriedade sobre eles. Ficando ainda, a cargos destes a responsabilidade por implementar as ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles (IIA, 2013).



A 2ª linha de defesa orienta as entidades a construir controles e está subordinada a gestão, ou seja, a 1ª linha. De modo que para funcionar, a 2ª linha está dividida basicamente em gerenciamento, conformidade e monitoramento.

Requisito primordial na cadeia de procedimentos, a 2ª linha torna se relevante, pois dada a sua construção, se for inadequada todo o processo não terá sucesso. O IIA informa que são funções primordiais desta linha os pontos logo abaixo descritos, porém não são inalteráveis, podendo variar de acordo com a instituição, sendo eles:

- Apoiar as políticas de gestão, definir papéis e responsabilidades e estabelecer metas para implementação.
- Fornecer estruturas de gerenciamento de riscos.
- Identificar questões atuais e emergentes.
- Identificar mudanças no apetite ao risco implícito da organização.
- Auxiliar a gerência a desenvolver processos e controles para gerenciar riscos e questões.
- Fornecer orientações e treinamento sobre processos de gerenciamento de riscos.
- Facilitar e monitorar a implementação de práticas eficazes de gerenciamento de riscos por parte da gerência operacional.
- Alertar a gerência operacional para questões emergentes e para as mudanças no cenário regulatório e de riscos.
- Monitorar a adequação e a eficácia do controle interno, a precisão e a integridade do reporte, a conformidade com leis e regulamentos e a resolução oportuna de deficiências.

Dos pontos destacados pelo IIA, é possível verificar que a construção dos controles deverá indicar qual a política da entidade, suas ambições, seu objetivos e postura de mercado, atuação frente a situações econômicas e estruturais. Percebe-se o movimento constante no direcionamento das ações de governança, instruindo e alertando a gerência quanto as situações de riscos, quanto a mudanças de cenários, emitindo alertas e monitorando as situações de riscos.

A 3ª linha de defesa trata dos testes de controle, da verificação se as 1ª e 2ª linhas estão funcionando e cumprindo seus objetivos, ou seja, se trata portanto da auditoria interna.

De acordo com IIA, (2013), a “auditoria interna provê avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a primeira e a segunda linhas de defesa alcançam os objetivos de gerenciamento de riscos e controle”.

Essas avaliações sobre a governança e gerenciamento em regra, tem escopo pré determinado de acordo com o panorama de controle de riscos construído pela entidade. Segundo o IIA (2013), o escopo geralmente cobre:

- Uma grande variedade de objetivos, incluindo a eficiência e a eficácia das operações; a salvaguarda de ativos; a confiabilidade e a integridade dos processos de reporte; e a conformidade com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos.
- Todos os elementos da estrutura de gerenciamento de riscos e controle interno, que inclui: o ambiente de controle interno; todos os elementos da estrutura de gerenciamento de riscos da organização (i.e. identificação de riscos, avaliação de riscos e resposta); informação e comunicação; e monitoramento.
- A empresa como um todo, divisões, subsidiárias, unidades de operação e funções - incluindo os processos do negócio, como vendas, produção, marketing, segurança, funções voltadas para o cliente e operações - assim como funções de suporte (ex., contabilidade de receita e despesas, recursos humanos, compras, folha de pagamento, orçamentos, gestão de infraestrutura e ativos, inventário e tecnologia da informação).



Mostrando a importância da 3ª linha, auditoria interna, fica claro que ao elaborar uma gestão eficiente de gestão de riscos dentro da entidade, é primordial o treinamento de auditores, capacitação e alinhamento com o que se deseja implementar nas 1ª e 2ª linhas, pois é somente com os testes realizados pela auditoria é que a alta administração terá condições de manter o rumo dos controles ou tomar a decisão de reorientar, rever e modificar o planejamento, corrigindo assim possíveis distorções.

1ª LINHA DE DEFESA	2ª LINHA DE DEFESA	3ª LINHA DE DEFESA
Proprietários/ Gestores de Riscos	Controle de Risco e Conformidade	Avaliação de Riscos
<ul style="list-style-type: none">• gerência operacional	<ul style="list-style-type: none">• independência limitada• reporta primariamente à gerência	<ul style="list-style-type: none">• auditoria interna• maior independência• reporta ao órgão de governança

Figura 2: Coordenando as três linhas de defesas

Fonte: IIA (2013)

A coordenação das linhas de defesa é essencial, por mais que uma entidade possa optar por implantar e gerir apenas uma linha, é essencial que para o bom resultado do controle e mitigação de riscos, as tres linhas sejam estruturadas e implementadas, assim se garante melhor resultado.

Das informações da figura, fica clara a interdependência das linhas 1 e 2 e a importância dos órgãos de governança das entidades ouvirem e estruturarem a 3 linha, pois será ela quem mostrará os resultados para uma boa gestão de riscos.

Na gestão pública, o grande desafio para implantação e operação do modelo, seria possivelmente o entrave burocrático, o arcabouço jurídico de normas, leis e decretos que por muitas vezes, acabam por travar a máquina pública. Considerando ainda, o interesse do alto escalão, da governança para implementação das medidas de controle.

A abordagem das Três Linhas de Defesa, embora não seja um modelo de gestão de riscos, é uma forma simples e eficaz para melhorar a comunicação e a conscientização sobre os papéis e as responsabilidades essenciais de gerenciamento de riscos e controles, aplicável a qualquer organização – não importando o seu tamanho ou a sua complexidade – ainda que não exista uma estrutura ou sistema formal de gestão de riscos (TCU, 2018, p. 26).

2.3 AUDITORIA INTERNA E CONTROLES INTERNOS

Para CREPALDI, (2012, p. 3), a auditoria de forma geral, pode-se definir como o levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade. No campo da auditoria interna, ou seja, a própria entidade é quem audita seus dados, suas rotinas, testa seus procedimentos regularmente e verifica os controles com base em normas pré definidas pela governança.

No mesmo sentido, CREPALDI (2012, p. 6) destaca ainda que “a filosofia da auditoria consiste em avaliar a política de sistema da empresa, em termos de adequação, comunicação, aceitação, aplicação e controle, se é necessária na situação, se contribui para atingir os objetivos da empresa, se permite assegurar a correta utilização dos recursos da empresa, tanto de natureza financeira econômica e humana.

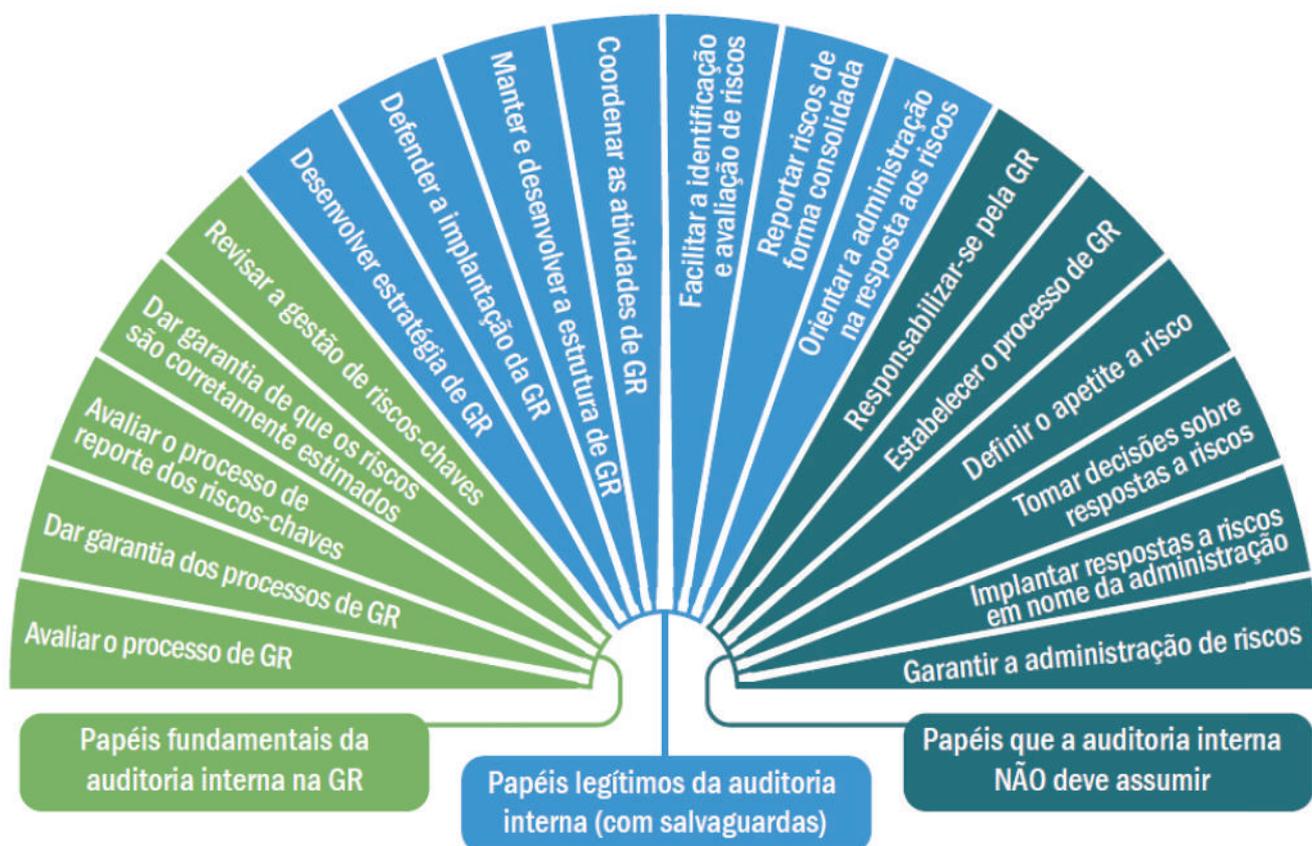


Figura 3: Coordenando as três linhas de defesas

Fonte: O papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos (IIA, 2009a). Et al., Gestão de Riscos, Avaliação da Maturidade (2018).

A função da auditoria interna, não diferente da auditoria de forma geral é justamente testar os controles internos das instituições. Estas, a partir de traçados seus mapas de riscos, feito a governança e gestão de riscos, usa a auditoria interna para testar se os mesmos estão efetivos, dando o suporte necessário a correção dos procedimentos das entidades, contribuindo assim para o alcance de seus objetivos. Porém não deve ir além das suas atribuições, conforme exposto na



figura acima.

A importância de controles internos bem estruturados e que de fato, reflitam a realidade das instituições é fator preponderante para o sucesso do controle de riscos. Diante disso, o fato que esse trabalho parte do pressuposto que a implementação das três linhas de defesa, com foco na 3ª linha é a base para desenvolvimento de uma maior controle de riscos no município de Pimenta Bueno - RO, alvo da pesquisa e desenvolvimento do trabalho.

Sempre com intuito de traçar o paralelo entre a gestão de riscos, controles e auditoria interna no âmbito privado e sua instrumentalização, adequação e utilização no setor pública é a tônica em parte desse pretensão trabalho.

Os controles na administração pública são parte fundamental para a garantia da economicidade e da legalidade dos atos de gestão. O decreto lei nº 200 de 1967, estabeleceu um novo paradigma a respeito da atividade de controle, elevando-a a condição de princípio fundamental da administração pública (art. 6º, V). O decreto ainda estabeleceu em seu art. 13, ...que o controle das atividades da administração federal deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo particularmente: a) o controle, pela chefia competente, de execução de programas e da observação das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da união pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Veja que o pelo decreto, o controle ganha status de ferramenta fundamental na garantia da legalidade dos atos do gestor, ou seja, a partir do momento que a administração pública tenha um controle interno forte, tem se a garantia mínima de que os atos serão também mais econômicos.

Os atos administrativos possuem ainda requisitos, quais sejam: Competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Possuem ainda atributos: presunção de legitimidade, auto executoriedade, imperatividade e tipicidade (PALUDO, 2010, p. 325).

Percebe se que pelo dito de Paludo (2010, p. 329), “presunção de legitimidade”, os atos públicos por natureza são carregados de norma legal, presumindo que sua execução seja legítima, em consonância com o que rege a legislação, dando assim, a garantia de que todo e qualquer ato praticado pelo gestor público deva ser correto, econômico e razoável na condução do erário. O controle interno nesse sentido, vem para resguardar esses atos, garantir que os mesmos não tenham vícios ou sejam deturpados.

O controle interno no âmbito das instituições pública tem respaldo e exigência legal no artigo 74 da Constituição Federal diz que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Diante da exigência legal ao qual imputa as controladorias Gerais dos municípios, a necessidade de adequação, estruturação e sistematização de controles internos eficazes é fundamental para resguardar o erário público, assim como os profissionais que atuam diretamente nessa atividade.

O município de Pimenta Bueno - RO, conta em sua estrutura de controle interno e auditoria interna de 5 (cinco) servidores de carreira, sendo denominados auditores de controle interno, distribuídos nas áreas de suas respectivas formações profissionais que são: 3 (tres) auditores internos com formação em Ciências Contábeis, 1 (um) auditor interno com formação em Direito e 1 (um) auditor interno com formação em administração.

Estando atualmente a gestão e implementação das normatizações das rotinas e controles a cargo do setor, se faz necessário o aprofundamento do estudo em relação às tres linhas de defesa, visto que enquanto em “tese” responsáveis por uma suposta terceira linha de defesa, auditoria interna, vários aspectos importantes fogem ao controle dos auditores, visto que como já elucidado anteriormente, o estabelecimento dos controles operacionais e de todo aparato de governança cabe tão somente ao gestor máximo do executivo municipal e seus secretários municipais de acordo com a gestão de suas pastas.

O tribunal de contas de contas do Estado de Rondônia, editou normas quanto a gestão e estruturação que os municípios, chamados de entes jurisdicionados, deverão seguir quanto aos seus controles internos.

A decisão 002/2016 - TCE-RO, estabelece em seu preâmbulo, as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle interno para os entes jurisdicionados. Em seu artigo 2º, define:

Art. 2º O Sistema de Controle Interno de cada instituição compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados, o conjunto de procedimentos de controle estruturados por sistemas administrativos (licitações, contabilidade, patrimônio, pessoal, planejamento, administração, entre outros), propostos no artigo 11 desta Decisão Normativa, e especificados em regulamentos próprios, executados no dia a dia em todas as unidades da estrutura organizacional, com a finalidade de promover a salvaguarda dos ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas, orçamentos e das políticas administrativas, bem como verificar a exatidão, a fidelidade das informações, assegurando a legalidade, legitimidade, transparência e efetividade da receita e dos gastos públicos, de maneira a ser o controle executado no âmbito interno do ente controlado e com o objetivo de propiciar aos gestores uma razoável margem de segurança acerca da conformidade dos atos.

Fica clara a intenção do tribunal em estabelecer regras para que os municípios estabeleçam critérios e rotinas, a fim de minimizar os riscos inerentes a administração pública, danos ao



erário, perda e lesão ao patrimônio público ou a má utilização dos escassos recursos públicos. A decisão enumera como e determina como os entes jurisdicionados deverão compor seus sistemas de controles internos, e orienta que os gestores aparelhem e estruturem suas controladorias, somente assim a mitigação de riscos se torna possível.

A corte de Contas, emitiu ainda, a Instrução Normativa nº. 58/2017/TCE-RO que: “Dispõe sobre diretrizes para a responsabilização de agentes públicos em face da inexistência ou inadequado funcionamento do Sistema de Controle Interno de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.”

Essa IN trouxe maior amparo legal as controladorias dos municípios, estabeleceu regras e sanções aos gestores que não derem condições de trabalho aos auditores internos. Como pode-se constatar em seu primeiro artigo:

Art. 1º Estabelecer critérios e diretrizes para a responsabilização de agentes públicos em face de inexistência ou inadequado funcionamento do Sistema de Controle Interno de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e em razão da não observância do disposto na Decisão Normativa nº 02/2016. § 1º A implementação e adequada operacionalização do sistema de controle interno é dever dos entes jurisdicionados que emana dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

Nota-se maior empenho da corte de contas em tratar os controles internos como pontos primordiais a serem estruturados, visando a adequada minimização de riscos, controles prévios e concomitantes, auditorias internas de testes, parametrização de relatórios, manualização de rotinas de departamentos e responsabilização de agentes públicos.

Importante salientar que o tribunal ainda destaca em seu Art. 2º que: “Para os fins desta Instrução Normativa considera-se:”

II – Avaliação de Riscos – é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes que possam influenciar de forma negativa ou impedir o alcance dos objetivos do órgão ou entidade. É utilizado para determinar uma resposta apropriada, que envolve: identificação do risco, mensuração do risco, avaliação da tolerância da organização ao risco, desenvolvimento de respostas;

Em suma, o inciso II, do artigo 2º acima citado, deixa claro que ao estabelecer em sua letra que a avaliação de risco é o processo de identificação e análise, como poderiam as controladorias Gerais mitigarem esses riscos sem a correta implantação e parametrização de um sistema de defesa, baseado no IAA, As Três Linhas de Defesa? Visto que como já mencionado, as linhas 1 e 2 são de responsabilidade básica da alta gestão, ficam as controladorias de certa forma amarradas a vontade superior.

A controladoria do Município de Pimenta Bueno RO foi instituída pela lei municipal nº 1073/2003, regulamentada pelo decreto municipal nº 020/2004, estando desde então regulamentada dentro da estrutura organizacional do município.

ANEXO I DA LEI MUNICIPAL 2.402/2018
(ANEXO I DA LEI MUNICIPAL Nº 648/1997)
GABINETE DO PREFEITO E VICE-PREFEITO - GP

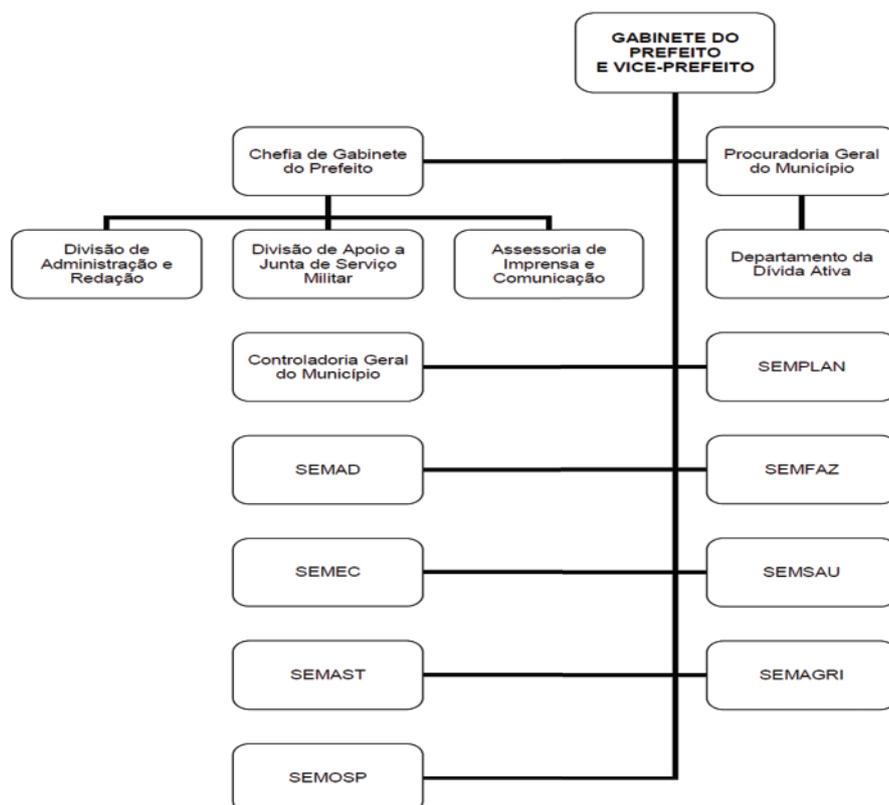


Figura 4: Estrutura Orgânica do Gabinete do Prefeito
Fonte: Lei municipal nº 648/97, alterada pela lei 2.402/18

Porém, conforme pode se notar no organograma, não é o ideal, visto que a controladoria não deve ser um órgão equiparado a secretaria, mas sim, autônomo em sua estrutura e atuação.

Diante do exposto, importante destacar a importância dos controles internos, não somente a cargo da Controladoria Geral, mas como os núcleos de controles internos assim entendidos pela Decisão 002/2016, os quais deixam sob responsabilidade dos agentes condutores e executores dos mesmos, a responsabilidade pelo cumprimento.

Destaca-se ainda, que a auditoria interna, setor primordial na guarda dos valores públicos e correção dos ações e atos do gestor, atualmente encontra se estruturado quanto a pessoal.

3 METODOLOGIA

Válido salientar que Gil (2008) destaca que o “[...] objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”. Portanto, para que se possa encontrar as repostas aos questionamentos levantados, este estudo será primeiramente amparado pela pesquisa exploratória com abordagem qualitativa com abordagem quantitativa, com procedimentos de levantamentos bibliográficos, pesquisa de campo e levantamentos por questionários feitos com os responsáveis pelas Secretarias de Planejamento e Secretaria de Fazenda do município abrangido, Pimenta Bueno.



Optou-se pela pesquisa qualitativa, pois se argumenta que nesse tipo de pesquisa os seus métodos de coleta e análise de dados são apropriados para uma fase exploratória da pesquisa. (ROESCH, 2009, p. 154).

Segundo Marconi e Lakatos (1996, p. 269), a metodologia qualitativa “[...] preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc.”

As técnicas iniciais a serem utilizadas para a coleta de dados serão:

- a) Plano de trabalho produzido a partir de uma proposta de abordagem realista e executável do tema;
- b) fichamento de artigos, livros e legislações (on-line e impresso);
- c) Questionário para análise da situação quanto ao objeto de estudo.

A presente pesquisa foi executada nas dependências das próprias Secretarias de Fazenda e Secretaria de Planejamento, ambas estabelecidas no prédio da Prefeitura Municipal, localizada no município de Pimenta Bueno/RO.

Para a coleta dos dados, serão utilizados questionários adaptados do Tribunal de Contas da União - TCU, da obra “Gestão de Riscos, Avaliação de Maturidade (2018), conforme segue:

PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES	PESO
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Tabela 1: Escala de Probabilidade.

Fonte: Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018).

IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito alto	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Tabela 2: Escala de impacto.

Fonte: Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018).

Após a aplicação dos questionários, estes foram encaminhados para as Secretarias de Fazenda, sendo aplicado nas áreas de Arrecadação, Perda de Arrecadação e Prestação de Contas. Na Secretaria de Planejamento os questionários foram aplicados na área de Planejamento das Ações de Governo.

Após respondidos, os questionários foram tabulados usando as métricas também constantes no manual Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade, TCU (2018).

Identificando assim as áreas mais vulneráveis. Saliento que as áreas foram escolhidas não aleatoriamente, mas por conhecimento devido a experiência vivida de controle interno na Prefeitura do município, sendo estas áreas sensíveis e carentes de controles efetivos, base da pesquisa e objeto para possível implantação da metodologia das Três linhas de Defesa do IAA.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A partir deste ponto, serão demonstrados os resultados dos dados coletados e suas respectivas análises.

A pesquisa foi dividida em duas Secretarias da Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno RO: Secretaria Municipal de Fazenda e Secretaria Municipal de Planejamento. Na Secretaria de Fazenda os questionários foram aplicados nas áreas de Arrecadação, Perda de Arrecadação e Prestação de Contas. Na Secretaria de Planejamento, os questionários foram aplicados na área de Planejamento das Ações de Governo, na perspectiva de desenhar uma matriz de riscos quanto ao Planejamento que reflete diretamente na Arrecadação do Município, podendo gerar perdas de arrecadação dependendo dos controles implementados, gerando reflexos e desequilíbrios na prestação de contas, estando portanto, as áreas tratadas na pesquisas, todas inter relacionadas.

4.1 SECRETARIA DE PLANEJAMENTO - PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE GOVERNO

A secretaria de Planejamento, respondeu aos questionários (tabelas 1 e 2), estando suas respostas demonstradas na tabela de risco inerente abaixo.

A Tabela 3 apresenta o enquadramento de riscos da Secretaria de Planejamento – SEM-PLAN, do Município de Pimenta Bueno - RO, quanto ao Planejamento, como as ações devem ser planejadas, quais os riscos de distorções podem ocorrer no planejamento do Plano Plurianual - PPA, Lei de diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Qual o grau de risco quanto a probabilidade de acontecer a afetar as ações e qual o grau de impacto, caso ocorra, nas ações do governo:

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 – Descrição do risco 1	Alta 8	Muito Alto 10	80 RE (Extremo)
Risco 2 – Descrição do risco 2	Média 5	Alto 8	40 RA (Alto)
Risco 3 – Descrição do risco 3	Baixa 2	Médio 5	10 RM (Médio)
Risco n – Descrição do risco n	Muito Baixa 1	Baixo 2	5 RB (Baixo)

Tabela 3: Registro de riscos parcial com níveis de risco inerente calculados

Fonte: Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018), Adaptado..

No questionário de Probabilidade, quanto ao Planejamento das ações de governo da Secretaria de Planejamento, os resultados apontaram a opção: Média - Peso 5, que significa que é **possível** que de alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade. Ou seja, Risco médio de probabilidade de ocorrer algum fato que venha a prejudicar a ações planejadas.

No questionário de Impacto, quanto ao Planejamento das ações de governo da Secretaria de Planejamento, os resultados apontaram para a opção: Alto - Peso 8, que indica um **significativo** impacto nos objetivos e de difícil reversão. Ou seja, Risco Alto de probabilidade de ocorrer algum fato que venha a prejudicar a ações planejadas, não sendo possível revertê-las.

Da análise geral, constatou-se que os Níveis de Risco Inerente aos quais as Ações de Planejamento estão sujeitas são tanto de impacto quanto de probabilidade, pois estão enquadradas no nível de: 40 RA (Risco Alto).

4.2. SECRETARIA DE FAZENDA - ARRECADAÇÃO

A Tabela 4 apresenta o de enquadramento de riscos da Secretaria de Fazenda – SEMFAZ, no que se refere a Arrecadação, o grau de probabilidade de riscos ocorrerem na arrecadação e o grau de impacto desses riscos nos resultados, quanto a arrecadação:

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 – Descrição do risco 1	Alta 8	Muito Alto 10	80 RE (Extremo)
Risco 2 – Descrição do risco 2	Média 5	Alto 8	40 RA (Alto)
Risco 3 – Descrição do risco 3	Baixa 2	Médio 5	10 RM (Médio)
Risco <i>n</i> – Descrição do risco <i>n</i>	Muito Baixa 1	Baixo 2	5 RB (Baixo)

Tabela 4: Registro de riscos parcial com níveis de risco inerente calculados

Fonte: Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018), Adaptado..

No questionário de Probabilidade, quanto a Arrecadação da Secretaria de Fazenda, os resultados apontaram para a opção: Média - Peso 5, que significa que é **possível**, ou seja, de alguma forma o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade. Ou seja, um Risco médio de probabilidade de ocorrer algum fato que venha a prejudicar a Arrecadação do município.

No questionário de Impacto, quanto a Arrecadação da Secretaria de Fazenda, os resultados apontaram para um risco Médio - Peso 5, ou seja, **moderado** impacto nos objetivos, porém recuperável.

Da análise geral, constatou-se que o Nível de Risco Inerente ao qual a Arrecadação da Secretaria de Fazenda do município em estudo é de **probabilidade**, 40 RA (Risco Alto) e de Impacto 10 RM (Risco Médio).

4.3. SECRETARIA DE FAZENDA - PERDAS DE ARRECADAÇÃO

A Tabela 5 apresenta o enquadramento de riscos da Secretaria de Fazenda – SEMFAZ, no quanto a fatores que possam ocasionar a Perda de Arrecadação, ou seja, fatos que fazem com que o município perca receita, deixando de arrecadar. A tabela demonstra o grau de probabilidade de riscos ocorrem e o grau de impacto desses riscos nos resultados, quanto a Perdas de arrecadação.

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 – Descrição do risco 1	Alta 8	Muito Alto 10	80 RE (Extremo)
Risco 2 – Descrição do risco 2	Média 5	Alto 8	40 RA (Alto)
Risco 3 – Descrição do risco 3	Baixa 2	Médio 5	10 RM (Médio)
Risco <i>n</i> – Descrição do risco <i>n</i>	Muito Baixa 1	Baixo 2	5 RB (Baixo)

Tabela 5: Registro de riscos parcial com níveis de risco inerente calculados



Fonte: Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018), Adaptado.

No questionário de Probabilidade, quanto a Perdas de Arrecadação, a Secretaria de Fazenda marcou a opção: Média - Peso 5.

Que diz respeito a: Possível, de alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade. Ou seja, Risco médio de probabilidade de ocorrer algum fato que venha a gerar Perdas de Arrecadação do município.

No questionário de Impacto, quanto a Perdas de Arrecadação, a Secretaria de Fazenda marcou a opção: Baixo - Peso 2.

Que diz respeito a: Pequeno impacto nos objetivos.

Da análise geral, constatou-se que o Nível de Risco Inerente em que algum fato possa a vir causar Perda de Arrecadação do Município, temos um risco de Probabilidade 40 RA (Risco Alto) e de Impacto 5 RB (Risco Baixo).

4.4. SECRETARIA DE FAZENDA - PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Tabela 6 apresenta o enquadramento de riscos da Secretaria de Fazenda – SEMFAZ, quanto a Prestação de Contas, o grau de probabilidade de riscos ocorrerem na Prestação de Contas e o grau de impacto desses riscos nos resultados quanto a Prestação de Contas fidedigna e equilibrada, dentro dos parâmetros e normas legais.

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 – Descrição do risco 1	Alta 8	Muito Alto 10	80 RE (Extremo)
Risco 2 – Descrição do risco 2	Média 5	Alto 8	40 RA (Alto)
Risco 3 – Descrição do risco 3	Baixa 2	Médio 5	10 RM (Médio)
Risco <i>n</i> – Descrição do risco <i>n</i>	Muito Baixa 1	Baixo 2	5 RB (Baixo)

Tabela 6: Registro de riscos parcial com níveis de risco inerente calculados

Fonte: Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018), Adaptado.

No questionário de Probabilidade de riscos, no que tange à Prestação de Contas da Secretaria de Fazenda os resultados apontaram para a opção: Média - Peso 5 que significa que é **possível** e que de alguma forma o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade. Ou seja, Risco médio de probabilidade de ocorrer algum fato que venha a gerar problemas na prestação de contas do município.

No questionário de Impacto, quanto a Prestação de Contas da Secretaria de Fazenda os resultados apontaram para um risco Alto - Peso 8, que significa um **significativo impacto** nos objetivos, de difícil reversão.

Da análise geral, constatou-se que o Nível de Risco Inerente em que algum fato possa a vir causar problemas na prestação de contas do Município, temos um **risco alto de probabilidade**, 40 RA (Risco Alto) e de **impacto**.

A Matriz de Risco proposta pelo Tribunal de Contas da União - TCU para verificação do Risco Inerente (Figura 5), dado a aplicação dos Questionários/Tabela de probabilidade e Impacto, mostra o nível de risco, sendo Muito Baixo, Baixo, Médio, Alto e Muito Alto.

IMPACTO	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
PROBABILIDADE						

Figura 5: Matriz de Risco

Fonte: Matriz de riscos (BRASIL, 2012, adaptado) et al., Gestão de Riscos - Avaliação da Maturidade (TCU, 2018)

O resultado obtido da pesquisa junto as secretarias de planejamento e fazenda do município de Pimenta Bueno – RO foi o seguinte:

1 - Na Secretaria de Planejamento (planejamento das ações de governo) o nível de Risco de Probabilidade foi de 40 RA (Risco Alto) e o Risco de Impacto foi de 40 RA (Risco Alto), ou seja, na matriz de risco, ficou com nível de risco inerente Alto – 8. Esse resultado deve colocar a área de planejamento das ações em alerta, pois se trata de uma ação frágil e suscetível a riscos.

2 - Na Secretaria de Fazenda (arrecadação) o nível de Risco de Probabilidade também foi de 40 RA (Risco Alto) e o Risco de Impacto foi de 10 RM (Risco Médio), ou seja, na matriz de risco, ficou com nível de risco inerente Alto - 8, para Probabilidade de riscos e nível de risco inerente Média 5 para Impacto de riscos. Dessa forma, percebe-se que há um alto grau de probabilidade de que riscos venham a afetar a arrecadação do município, assim como há um grau médio de risco que algum fato venha a impactar na arrecadação.

2.1 - Na Secretaria de Fazenda (Perdas de arrecadação) o nível de Risco de Probabilidade



ficou também em 40 RA (Risco Alto) e o Risco de Impacto é de 5 RB (Risco Baixo), ou seja, na matriz de risco, ficou com nível de risco inerente Alto - 8, para Probabilidade de riscos e nível de risco inerente Médio 5 para Impacto de riscos o que significa que os riscos de que algum fato venha a ocasionar perdas de arrecadação, segundo a matriz de risco, tem probabilidade alta de riscos e impacto de riscos com grau médio.

2.2 - Na Secretaria de Fazenda (Prestação de Contas) o nível de Risco de Probabilidade é de 40 RA (Risco Alto) e de Impacto de 40 RA (Risco Alto), ou seja, na matriz de risco, ficou com nível de risco inerente Alto - 8, tanto para Probabilidade quanto para impacto de riscos. Esse resultado é preocupante, visto que o nível de risco inerente apresentado é Alto, e a área de prestação de contas é muito importante e dessa maneira coloca em risco toda a gestão do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi identificar os principais problemas quanto a gestão de riscos nas áreas de planejamento, arrecadação e prestação de contas do município de Pimenta Bueno para indicar como implantar e executar da 3ª linha de defesa pela metodologia COSO, Auditoria interna, mitigando riscos de desequilíbrios fiscais.

Os resultados evidenciam 04 (quatro) matrizes de riscos com similares graus de riscos, sendo que 02 (duas) delas, a Prestação de Contas e Planejamento das ações de Governo, tanto o grau de impacto quanto o de probabilidade ficaram no patamar de risco alto risco. Fato esse muito preocupante, levando se em consideração as áreas escolhidas para a aplicação da pesquisa, todas 4 quatro áreas refletem o equilíbrio ou não das contas públicas do município.

As matrizes referentes a riscos de fatores que possam levar a Perda de Arrecadação e Arrecadação, ficaram respectivamente com grau de probabilidade alta de riscos e grau de impacto médio de fatos passíveis de impactar as contas, causando perdas.

Traçadas as matrizes de riscos para as áreas de planejamento e fazenda, ficou claro que a implantação das três linhas de defesa tornam se essenciais na mitigação de riscos de controle. Por certo, as linhas 1 e 2 se mostram importantíssimos, visto que serão elas as precursoras da adequação, operacionalização, monitoramento e gerenciamento de riscos dentro das secretarias de planejamento e fazenda do município de Pimenta Bueno RO.

O resultado da pesquisa apontou que para implantar as três linhas de defesa em uma Gestão Municipal à luz da 3ª linha de auditoria Interna, proposta do trabalho, é necessário que o primeiro passo seja a elaboração e aplicação das matrizes de riscos e a partir desses resultados elaborar o projeto de implantação a partir dos indicadores obtidos nas referidas matrizes.



REFERÊNCIAS

MARION, José Carlos. **Contabilidade Empresarial**. 17º ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria Contábil teoria e prática**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 1ª Ed. São Paulo: Elsevier, 2010.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1º Ed. Brasília, 2009.

IIA. DECLARAÇÃO DE POSICIONAMENTO DO IIA: **As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controle**. São Paulo, 2013. 10 p. STEINBERG, RICHARD M. COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada. PricewaterhouseCoopers. São Paulo, 2007.

TCU. **Gestão de Riscos, Avaliação da Maturidade**. Brasília, DF, 2018. 164 p.

TCE-RO, DECISÃO NORMATIVA N. 002/2016. **Estabelece as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle interno para os entes jurisdicionados**. 2016.

CGU. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01**, Brasília, DF. 2016.

TCE-RO. **Instrução Normativa N° 58. Dispõe sobre diretrizes para a responsabilização de agentes públicos em face da inexistência ou inadequado funcionamento do Sistema de Controle Interno** . 2017

TCU. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília, DF, 2018. 154 p.

TCE-RO. **Resolução N° 238. Aprova o Manual de Auditoria e Controles Internos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. 2017.





RESUMO

O escopo do trabalho em tela gira em torno da responsabilidade socioambiental do Estado, com o tema ética ambiental, que tem como objetivo, analisar responsabilidade do ente público no âmbito da ética ambiental. A problematização do presente trabalho foi identificar aspectos favoráveis dos Estados proativos, uma vez que eles possuem posturas ambientalmente responsáveis e devem disseminá-las aos outros pares. Outro aspecto relevante é a questão das estratégias estaduais para atuação socioambiental responsável que vão desde aplicação de políticas públicas adequadas e razoáveis, passando por desenvolvimento sustentável até a responsabilidade socioambiental propriamente dita. Ademais, outros mecanismos do Estado obter sucesso na sociedade e no meio ambiente são por meio de projetos e programas socioambientais desenvolvidos e aplicados. Por fim, o trabalho tem o intuito de demonstrar a importância da prática da responsabilidade socioambiental dos entes públicos, focando o estudo necessariamente em relação aos Estados, buscando também explicitar a necessidade deles em integrar e interagir no meio ecológico e social a fim de reduzir as desigualdades sociais, aplicando assim, o desenvolvimento sustentável no âmbito estadual com atuações éticas e responsáveis.

Palavras-chave: Ética ambiental. Responsabilidade socioambiental. Estado. Desenvolvimento sustentável. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordará sobre a ética ambiental vinculada à responsabilidade socioambiental do Estado. A partir desta temática pretender-se-á responder a seguinte questão: a ética ambiental está efetivamente associada ao papel do Estado no desenvolvimento socioambiental? Para que a resposta fosse a mais correta e abrangente, outros questionamentos foram necessários, sendo eles: o investimento na ética ambiental do Estado está diretamente relacionado a uma ampla responsabilidade socioambiental do mesmo? Qual a finalidade da ética ambiental na responsabilidade do Estado? O aspecto socioambiental do Estado tem importância e relevância na sociedade e no meio ambiente? O desenvolvimento e a aplicação de projetos e programas socioambientais são as melhores formas de atuação do Estado no intuito de interagir e integrar socialmente? O objetivo geral e principal do estudo será analisar a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público no âmbito da ética ambiental e mais especificamente, foram determinados os objetivos específicos, quais sejam: discorrer sobre a finalidade ética ambiental

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referente ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas. www.tce.ro.gov.br

² Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes. E-mail: eldernunes_6@hotmail.com





na responsabilidade socioambiental do Estado; verificar o investimento na ética ambiental pelo Estado; classificar o grau de importância e relevância do aspecto socioambiental do Estado; e por fim, caracterizar a atuação estadual na aplicação de políticas públicas.

Este artigo será embasado por meio de uma relação atual, qual seja a ética e o meio ambiente, termos estes presentes nas mais diversas discussões nacionais e internacionais, resultando assim, na escolha do tema em comento, a partir da integração e interação com o fenômeno da Ética Ambiental.

A temática da ética ambiental juntamente com a da responsabilidade socioambiental do Estado corroboram para a problemática do papel destes entes no desenvolvimento socioambiental, tendo em vista que eles possuem a função de dinamizar a sociedade por meio de políticas públicas.

A partir disso, o intuito maior será mostrar a importância da responsabilidade da pessoa jurídica de direito público no plano socioambiental, pertinente à ética e o meio ambiente, em busca do desenvolvimento da sociedade e do fortalecimento ambiental.

Ante a esta apresentação, a proposta deste material será levar ao público em geral um novo olhar da temática global que é a ética ambiental vinculada à participação, interação, integração e responsabilização do Estado frente à sociedade e ao meio ambiente.

É importante destacar que a utilização de políticas públicas tem um papel fundamental no desenvolvimento social, econômico e político do Estado, buscando, portanto, o bem-estar social do Estado, com atuação dos Tribunais de Contas na aplicação da boa governança pública.

Os motivos que justificam este estudo foram dados pelo gosto em relação à área ambiental, inclusive por estar diante de outro tema que muito me admira, qual seja a ética. Dessa forma, trouxe uma junção da ética ambiental por acreditar que esta temática seja adquirida aos poucos a cada geração que se torna a vir.

O presente trabalho terá como o método de abordagem o dedutivo, tendo em vista que será iniciado sobre a ética ambiental, transcorrendo a uma particularidade que é a responsabilidade do Estado.

Como métodos de procedimentos ou auxiliares serão apresentados o histórico e o comparativo, visto que numa perspectiva histórica este projeto é embasado na evolução da ética na sociedade ao ponto de se concretizar a ética ambiental. Já no método comparativo, vislumbrar-se-á que a ética ambiental assemelha-se aos direitos da 3ª geração, sendo estes demonstrados na Constituição Federal da República de 1988. Dessa forma, por meio da responsabilidade socioambiental do Estado, fez-se necessário atrelar um comparativo entre a evolução da ética e do meio ambiente frente ao papel dos Estados no desenvolvimento social e ambiental.

Como método de abordagem quanto aos objetivos teve presente o qualitativo, uma vez que os dados serão adquiridos num contexto global, possuindo conteúdo descritivo, informativo, entre outros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O termo ética, por meio da conceituação de Adolfo Sánchez Vázquez, significa a “teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Ou seja, é a ciência de uma forma específica de comportamento humano”³.

³ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 23.

Segundo o dicionário Aurélio, ética é “o estudo dos juízos de apreciação que se referem à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente à determinada sociedade, seja de modo absoluto”⁴.

A ética é teoria, investigação ou explicação de um tipo de experiência humana ou forma de comportamento dos homens, o da moral, considerado porém na sua totalidade, diversidade e variedade. O que nela se afirma sobre a natureza ou fundamento das normas morais deve valer para a moral da sociedade grega, ou para a moral que vigora de fato numa comunidade humana moderna. É isso que assegura o seu caráter teórico e evita sua redução a uma disciplina normativa ou pragmática. O valor da ética como teoria está naquilo que explica, e não no fato de prescrever ou recomendar com vistas à ação em situações concretas.⁵

A partir destes conceitos e aspectos sobre ética, verifica-se a importância e relevância que ela tem na sociedade, tanto na teoria, quanto na ciência, ambas relacionadas ao desenvolvimento do ser humano, por meio dos atos ou fatos peculiares diante de seu comportamento em sociedade.

A teoria ética é convencionalmente dividida em dois grandes campos metaética e ética normativa. A metaética ocupa-se do significado e do status da linguagem moral. A ética normativa se divide entre a teoria moral e ética aplicada ou prática. A teoria moral se preocupa em saber que tipos de coisas são boas, que atos são certos e quais as relações entre o certo e o bom. A ética prática está interessada no exame das coisas particulares como sendo boas e más, de diversos atos, práticas ou instituições como sendo certas ou erradas.⁶

Como se observa, a teoria ética divide-se em dois campos, quais sejam: a metaética e a ética normativa. Por meio desta se encontram a teoria moral e a ética aplicada ou prática, sendo esta objeto de estudo deste trabalho no que concerne a responsabilidade socioambiental do Estado.

Outra questão suscitada é em relação à confusão entre ética e moral, estas somente se relacionam, como pode ser observado no seguinte contexto de Sánchez⁷:

“A ética não é moral e, portanto, não pode ser reduzida a um conjunto de normas e prescrições; sua missão é explicar a moral efetiva e, neste sentido, pode influir na própria moral”.

Conforme Peter Singer⁸:

[..] a ética não é um sistema ideal de grande nobreza na teoria, mas inaproveitável na prática. O contrário dessa afirmação está mais próximo da verdade mais próxima da verdade: um juízo ético que não é bom na prática deve ressentir-se também de um defeito teórico, pois a questão fundamental dos juízos éticos é orientar a prática. Às vezes, as pessoas acreditam que a ética é inaplicável ao mundo real, pois imaginam que a ética seja um sistema de normas simples e breves, do tipo ‘Não minta’, ‘Não roube’ e ‘Não mate’. Não surpreende que os que se atêm a esse modelo de ética também acreditem que ela não se ajusta às complexidades da vida. Em situações insólitas, as normas simples entram em conflito, e, mesmo quando isso não acontece, seguir uma norma pode terminar em desastre.

⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 733.

⁵ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 21.

⁶ JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. São Paulo: Senac, São Paulo, 2010. p. 81.

⁷ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 24.

⁸ SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 10.

Neste diapasão, certifica-se que a ética assemelha-se, mas ao mesmo tempo, distingue-se da moral, outro ponto levado em consideração é que ela não é normativa, sem possuir uma idealização, pois se orienta pela prática dos atos e fatos, os quais implicarão a relativização destas condutas do ser humano ou até mesmo das instituições de um modo geral na sociedade.

Certamente, moral vem do latim *mos* ou *mores*, ‘costume’ ou ‘costumes’, no sentido de conjunto de normas ou regras adquiridas por hábito. A moral se refere, assim, ao comportamento adquirido ou modo de ser conquistado pelo homem. Ética vem do grego *ethos*, que significa analogamente ‘modo de ser’ ou ‘caráter’ enquanto forma de vida também adquirida ou conquistada pelo homem. Assim, portanto, originariamente, *ethos* e *mos*, ‘caráter’ e ‘costume’, assentam-se num modo de comportamento que não corresponde a uma disposição natural, mas que é adquirido ou conquistado por hábito. É precisamente esse caráter não natural da maneira de ser do homem que, na Antiguidade, lhe confere sua dimensão moral.⁹

Baseando-se por tal fundamento entre moral e ética, aduz que elas são adquiridas ou conquistadas pelo homem, seja por meio de costumes e caráter, respectivamente, sendo que estas conquistas são determinadas pelos hábitos do ser humano.

Sob essa vertente, ‘moral’ e ‘ética’ significam algo muito semelhante. Por isso a aparente sinonímia das expressões ‘valor moral’ e ‘valor ético’, ‘normas morais’ e ‘normas éticas’. Todavia, a conceituação de ética ora adotada autoriza a distingui-la da moral, pese embora aparente identidade etimológica de significado. *Ethos*, em grego, e *mos*, em latim, querem dizer costume. Nesse sentido, a ética seria uma teoria dos costumes. Ou melhor, a ética é a ciência dos costumes. Já a moral não é ciência, senão objeto da ciência. Como ciência, a ética procura extrair dos fatos morais os princípios gerais a eles aplicáveis.¹⁰

Alguns doutrinadores abordam sobre a ausência de um código de ética humano, bem como propõem questões éticas aceitáveis, como relacionado a seguir por meio de José Renato Nalini¹¹:

“À falta de um código de ética suficientemente eficaz para abarcar todas as potencialidades de erro/acerto da conduta humana, resta à pessoa sensível determinar quais os princípios de moralidade e justiça que nortearão sua vida”.

E continua Nalini¹², em sua abordagem sobre ética, afirmando que “a ética é justamente saber discernir entre o devido e o indevido, o bom e o mau, o bem e mal, o correto e o incorreto, o certo e o errado”.

O certo é que com o passar dos anos depara-se com uma modernidade ética, caracterizada de forma diferente de alguns séculos atrás. Nesse sentido, o doutrinador Edgar Morin¹³ evidencia que:

Os tempos modernos produziram deslocamentos e rupturas éticas na relação trinitária indivíduo/sociedade/espécie. A laicização retira da ética de sociedade a força do imperativo religioso. Certo, a nação moderna impõe o seu próprio culto e os imperativos sagrado nas guerras em que a pátria corre perigo; mas em períodos de paz a competição, a concorrência e as tendências egoísticas ganham terreno. Certo, e era planetária aberta com os tempos modernos suscita, a partir do humanismo laico, uma ética metacomunitária em favor de

⁹ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 24.

¹⁰ NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 22.

¹¹ _____. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 36.

¹² _____. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 36.

¹³ MORIN, Edgar. **O método 6: ética**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007. p. 24.

todo ser humano, seja qual for a sua identidade étnica, nacional, religiosa, política.

A exigência subjetiva da ética nasce no próprio ser humano quando ele carrega dentro de si aspectos valorativos a respeito do seu papel ético na sociedade, isso porque, ele reflete para o mundo externo tudo que traz. Nesse diapasão, merece destaque novamente as palavras de Morin¹⁴, que em sua obra “Método 6: ética” relata que:

A ética manifesta-se para nós, de maneira imperativa, como exigência moral. O seu imperativo origina-se de uma fonte interior ao indivíduo, que o sente no espírito como a injunção de um dever. Mas ele provém também de uma fonte externa: a cultura, as crenças, as normas de uma comunidade. Há, certamente, também uma fonte anterior, originária da organização viva, transmitida geneticamente. Essas três fontes são interligadas como se tivessem um lençol subterrâneo em comum.

Ressalta-se que além do aspecto interno do indivíduo, há aspectos externos como a cultura, as crenças, entre outros, já mencionadas acima capazes de influenciar a ética do ser humano. E isso não é nenhuma surpresa, uma vez que o homem é um ser social por natureza e fatores exógenos sempre o acompanharam no seu desenvolvimento. Assim, olha-se a ética como um mecanismo que cada pessoa carrega em si e que se projeta nela, no outro e na sociedade, sendo vivida com subjetivismo.

No tocante à temática ambiental, presencia-se cada vez mais, mudanças e preocupações com a questão ambiental. De fato, é um assunto salutar a ser tratado, uma vez que envolve a escassez dos recursos naturais e, dessa forma, faz com que mude o jeito de pensar e agir das pessoas, do governo, das empresas, enfim, de todos os envolvidos.

A proteção ao meio ambiente está em crescente debate no mundo inteiro, visando entre outras coisas, lançar produtos ou serviços que não agridam a natureza e não prejudique as gerações futuras.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 preconiza que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”¹⁵.

Com isso, observa-se que o meio ambiente é responsável pela vida de todos, devendo haver um equilíbrio entre ele e o desenvolvimento da nação.

No que tange à preservação do meio ambiente para as futuras gerações, é de bom alvitre detalhar uma situação bastante reveladora que é procedida por um ilustre doutrinador Peter Singer¹⁶:

Uma floresta virgem é o produto de todos os milhões de anos que se passaram desde o início da vida em nosso planeta. Se ela for derrubada, outra floresta pode crescer em seu lugar, mas a continuidade será interrompida. O rompimento dos ciclos naturais da vida das plantas e dos animais significa que a floresta jamais será como teria sido se não tivesse sido derrubada. As vantagens decorrentes da derrubada da floresta – empregos, lucros comerciais, ganhos de exportação, papel e papelão mais baratos para embalagens – são vantagens a curto prazo. Mesmo que a floresta não seja derrubada, mas inundada para a construção de uma represa que gere eletricidade, é provável que os benefícios só perdurem

¹⁴ MORIN, Edgar. **O método 6: ética**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007. p. 19.

¹⁵ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 12 jan. de 2019.

¹⁶ SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 284-285.





por uma ou duas gerações; depois disso, uma nova tecnologia fará com que tais métodos de geração de energia se tornem obsoletos. No entanto, uma vez a floresta derrubada ou inundada, a sua ligação com o passado estará perdida para sempre. Esse é um custo com o qual terão de arcar todas as gerações que nos sucederem neste planeta. É por isso que os ambientalistas estão certos quando se referem às florestas como uma 'herança mundial'. É uma coisa que herdamos de nossos ancestrais e que devemos preservar para os nossos descendentes, se quisermos que eles não se vejam privados dela.

A interferência humana na natureza é geralmente por aspecto econômico, contudo, não raras vezes, isso provoca alterações nos ciclos naturais, levando a danos irreversíveis. Assim, os novos conceitos são voltados para a responsabilidade socioambiental, apresentando diretrizes a serem adotadas pelos agentes envolvidos.

Acompanhando o agravamento da problemática socioambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável evoluiu ao longo dos últimos anos, tornando-se um dos principais objetivos de políticas públicas em todo o mundo. E graças à crescente pressão exercida pelos diversos segmentos do mercado mundial, tornou-se também pauta relevante nas agendas empresariais. A busca pela sustentabilidade exige uma nova postura dos governos, dos cidadãos e das empresas.¹⁷

Para o mestre e doutor em Filosofia, Dale Jamieson¹⁸, os problemas ambientais podem ser éticos, econômicos, tecnológicos, entre outros, porém eles sempre serão dotados de importantes dimensões éticas.

Este mesmo autor procede afirmando que os “[...] bens ambientais envolvem valores moralmente relevantes, e que os problemas do meio ambiente derivam de falhas morais de algum tipo”¹⁹.

Em resumo, somos pluralistas quanto à natureza dos problemas ambientais, suas causas e soluções. Na tomada de decisões públicas e privadas, não somos primariamente motivados por uma preocupação com o rigor teórico ou explicação definitiva, mas pelo que poderá contribuir para resolver nossos problemas. Adotamos os vocabulários que são úteis, que estabelecem uma conexão entre como nós e como os outros refletem sobre esses problemas, e os tipos de considerações que levam a nós e aos outros à ação. Quando se trata de problemas ambientais, está claro que eles incluem questões científicas, tecnológicas e econômicas, mas também incluem considerações éticas, valores e as dimensões estéticas do meio ambiente. Talvez um dia sejamos capazes de descobrir que essa vasta gama de preocupações pode ser reduzida a um único conceito, mas saber se esse é ou não o caso de pouca relevância para cuidar de nossos problemas atuais.²⁰

McIntosh et al. apud ALMEIDA apud FÉLIX e BORDA²¹ explicitam essas responsabilidades:

Responsabilidade social e ambiental. Todas as organizações devem pautar sua atuação por um senso de responsabilidade social e ambiental, pois todas atuam em um ambiente

¹⁷ FÉLIX, Joana d’Arc Bicalho; BORDA, Gilson ZehetMeyer (org.). **Gestão da comunicação e responsabilidade socioambiental**: uma nova visão de marketing e comunicação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2009. p. 38-39.

¹⁸ JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente**: uma introdução. São Paulo: Senac, São Paulo, 2010. p. 51.

¹⁹ _____. **Ética e meio ambiente**: uma introdução. São Paulo: Senac, São Paulo, 2010. p. 51.

²⁰ _____. **Ética e meio ambiente**: uma introdução. São Paulo: Senac, São Paulo, 2010. p. 49-50.

²¹ FÉLIX, Joana d’Arc Bicalho; BORDA, Gilson ZehetMeyer (org.). **Gestão da comunicação e responsabilidade socioambiental**: uma nova visão de marketing e comunicação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2009. p. 43.



social e ambiental, no qual as considerações sobre ética, justiça e igualdade social, solidariedade e voluntariado, e harmonia com o ambiente natural, tornam-se essenciais para a sua capacidade de operar.

Nesse paradigma faz-se necessária a análise da ética ambiental por meio do desenvolvimento desta ética nas mais variadas relações humanas, como bem destaca o grande filósofo Peter Singer²²:

A longo prazo, o conjunto de virtudes éticas louvadas e o conjunto de proibições éticas adotadas pela ética das sociedades específicas vão sempre refletir as condições sob as quais elas devem existir e atuar, para que possam sobreviver. Esta afirmação é quase uma tautologia, pois, se a ética de uma sociedade não levasse em conta todas as coisas necessárias à sobrevivência, essa sociedade deixaria de existir. Muitos dos padrões éticos que hoje aceitamos podem ser explicados nesses termos. Alguns são universais, e pode-se esperar que beneficiem a comunidade e praticamente quaisquer condições em que vivam os seres humanos. [...] Sem dúvida, o ritmo das mutações climáticas ou da migração para regiões diferentes permitiu que, para os sistemas éticos, o tempo fizesse os ajustes necessários.

No que concerne à questão ética ambiental, estabelece-se que:

Os contornos gerais de uma ética verdadeiramente ambiental são fáceis de estabelecer. Em seu nível mais fundamental, essa ética incentiva a consideração dos interesses de todas as criaturas sencientes, inclusive das gerações que habitarão o planeta num futuro remoto. Acompanha-a uma estética da apreciação dos lugares naturais não devastados pelo homem. Num nível mais pormenorizado, aplicável às vidas dos que vivem nas grandes e nas pequenas cidades, essa ética desestimula a existência de grandes famílias. [...] Uma ética ambiental rejeita os ideais de uma sociedade materialista na qual o sucesso é medido pelo número de bens de consumo que alguém é capaz de acumular. Em vez disso, ele avalia o sucesso em termos de desenvolvimento das aptidões individuais e da verdadeira conquista da satisfação e realização. Incentiva a frugalidade, na medida em que esta se faz necessária para a diminuição da poluição e para a certeza de que todas as coisas passíveis de reutilização serão reutilizadas. Jogar fora, negligentemente, os materiais que podem ser reciclados não passa de uma forma de vandalismo, ou de roubo de nossa propriedade comum em termos dos recursos mundiais. Portanto, os diversos guias e livros para o 'consumidor verde', que tratam das coisas que podemos fazer para salvar o nosso planeta – reciclar o que usamos e comprar os produtos menos nocivos ao meio ambiente –, fazem parte dessa nova ética que os nossos tempos exigem.²³

E continua a observar o professor de Filosofia Peter Singer, em sua obra “Ética Prática”, aduzindo que a ética ambiental não significa o desprazer de consumir, mas sim, um consumo consciente, como pode ser verificado a seguir:

A ênfase na frugalidade e numa vida mais simples não significa que uma ética ambiental seja contrária ao prazer, mas sim que os prazeres que ela valoriza não provêm do consumo exagerado. Pelo contrário, eles provêm de calorosas relações pessoais e sexuais, do fato de se estar ao lado dos filhos e dos amigos, das conversas, dos esportes e das diversões que estejam em harmonia com o meio ambiente, em vez de causar-lhe danos; dos alimentos que não se baseiam na exploração de criaturas sencientes, nem resultam na destruição da terra; de todos os tipos de atividades e trabalhos criativos, e (com o devido cuidado de não danificar exatamente aquilo que se valoriza) da apreciação dos lugares ainda não arrasados deste mundo em que vivemos.²⁴

²² SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 300.

²³ SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 301-302.

²⁴ SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 304.



Traçando-se um paralelo, a educação com o meio ambiente não é um tema novo segundo Mauro Grün²⁵ (2007, p.15):

Ela efetivou-se como uma preocupação no âmbito da educação há mais ou menos duas décadas. A emergência da crise ambiental como uma preocupação específica da educação foi precedida de uma certa ecologização das sociedades. Essa ecologização começou no momento em que o meio ambiente deixou de ser um assunto exclusivo de amantes da natureza e se tornou um assunto da sociedade civil mais ampla.

Em 1972 com a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo, a educação ambiental foi o assunto principal, como ressalta o doutrinador Mauro²⁶, afirmando que “segundo a recomendação número 96 da Declaração de Estocolmo, a educação ambiental tem uma importância estratégica na busca pela qualidade de vida”.

A ética ambiental não é um assunto de fácil debate, pois envolve aspectos internos dos indivíduos e, dessa forma, como nem todos têm a mesma visão sobre ela, acaba-se em um subjetivismo.

Portanto, uma ética centrada no homem pode ser base de poderosos argumentos a favor do que poderíamos chamar de ‘valores ambientais’. Tal ética não implica que o crescimento econômico seja mais importante do que a preservação da natureza; pelo contrário, é bastante compatível com uma ética centrada no homem o ponto de vista que vê o crescimento econômico baseado na exploração dos recursos não-renováveis como algo que traz benefícios à presente geração, e talvez a mais uma ou duas gerações, mas a um preço que terá de ser pago por todas as gerações que vierem depois.²⁷

Nesse diapasão, observam-se nas palavras do ilustre Grün²⁸: “não existe uma saída fácil para o problema ético da educação ambiental. Muito menos uma saída unilateral ou unidirecional. Mas existem caminhos capazes de apontar perspectiva para pensarmos a dimensão ética da educação ambiental”.

Diante desse contexto e em razão da necessidade de preservação das espécies e da biodiversidade, é que surge a ética ambiental, para tentar coibir o comportamento humano no uso dos recursos naturais, ou seja, permitindo um equilíbrio entre o meio ambiente e a necessidade humana.

Paralelamente ao crescente desenvolvimento industrial e a consequente modernização da sociedade, surge a necessidade de maior preservação ambiental. Segundo Jacques Demajorovic²⁹:

Na primeira fase da Revolução Industrial, aos primeiros cinquenta anos do século XX, os problemas de degradação ambiental multiplicam-se, tanto na variedade de formas como em sua magnitude. Ainda assim, durante todo o período, esses problemas ficaram relegados ao segundo plano, uma vez que eram compreendidos de forma isolada, acreditando-se que seus efeitos permaneciam confinados a determinadas regiões – como no caso da poluição dos rios e do ar próximos aos novos centros industriais. Na Europa, algumas áreas bastante degradadas pelo processo de industrialização foram recuperadas, como aconteceu no rio Tamisa na Inglaterra. Na segunda fase, a partir de 1950, observa-se a

²⁵ GRÜN, Mauro. **Ética e educação ambiental**: a conexão necessária. São Paulo: Papirus Editora, 2007. p. 15.

²⁶ _____. **Ética e educação ambiental**: a conexão necessária. São Paulo: Papirus Editora, 2007. p. 17.

²⁷ SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 289.

²⁸ GRÜN, Mauro. **Ética e educação ambiental**: a conexão necessária. São Paulo: Papirus Editora, 2007. p. 101.

²⁹ DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade sócio-ambiental**: perspectiva para a educação corporativa. São Paulo: Editora Senac, 2003. p. 38.

continuidade dos processos de degradação de determinadas áreas, resultantes da ação de agentes poluidores que atuam na própria localidade, e verifica-se também a multiplicação de problemas ambientais em regiões distantes dos focos geradores de risco.

Como já demonstrado anteriormente, o desenvolvimento econômico juntamente com o mercado, no aspecto ambiental, gera lucro, fazendo com que a classe dominante considere o tema “ética ambiental” bastante irrelevante, trazendo assim, um grande desequilíbrio entre a sociedade e o meio ambiente. Neste ponto, Nalini³⁰(grifo do autor), ressalta da seguinte forma:

A palavra de ordem neste século é **mercado**. Em seu nome se sacrificam ideais e valores. Só importa o que der lucro. O dinheiro supre todas as deficiências. Compra reputação, posições, *status* e honra. Para que acredita nisso segue tal ideário, falar em **ética ambiental** é esoterismo estéril. Ou histérico, se houver contundência do locutor em relação a quem agride a natureza. A pregação ecológica é nefelibatice a que o capital resta incólume. Daí a folclorização dos ambientalistas, a sua desconsideração pelos detentores do poder – sobretudo econômico, mas político também – e a irrelevância conferida ao tema nas práticas negociais.

Para Mauro Grün³¹, são “as oportunidades de retematizar os aspectos éticos das relações entre a sociedade e o ambiente físico que ela habita dependem, em grande parte, de nosso grau de abertura à tradição de sentido em que estamos inseridos”. “É a abertura à tradição que nos coloca frente a todas as nossas possibilidades humanas e, desta maneira, nos põe em contato com o nosso futuro.” (GADAMER *apud* GRÜN³²)

Em relação à pessoa jurídica, ela surge da própria necessidade social, pois como é sabido para a consecução de determinadas atividades é imprescindível a cooperação de mais de uma pessoa. Dessa forma, tal entidade deriva da união de pessoas naturais ou de pessoas naturais e patrimônio para uma finalidade específica.

Pela impossibilidade de exercer, realizar, por si só, certas atividades e atingir determinadas finalidades que ultrapassam suas forças e limites, a pessoa natural precisa se unir a outras pessoas humanas, formando grupos com desiderato próprio. A estas entidades o ordenamento jurídico empresta autonomia e independência, dotando-as de estrutura própria e personalidade jurídica distinta daqueles que a instituíram.³³

Para a Professora Maria Helena Diniz, a pessoa jurídica é verdadeira “unidade de pessoas naturais ou patrimônios, que visa a consecução de certos fins, reconhecida essa unidade como sujeito de direitos e obrigações.” (Maria Helena Diniz *apud* CHAVES³⁴)

Com isso, observa-se ser a pessoa jurídica uma entidade formada pela vontade humana amparada pelo ordenamento jurídico com personalidade jurídica e capacidade.

Por fim, no tocante a natureza jurídica da pessoa jurídica, o tema é de grande polêmica na doutrina. Contudo, as teorias de maior aceitação são: A teoria da realidade técnica (da qual

³⁰ NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 539.

³¹ GRÜN, Mauro. **Ética e educação ambiental: a conexão necessária**. São Paulo: Papirus Editora, 1996. p. 114.

³² _____. **Ética e educação ambiental: a conexão necessária**. São Paulo: Papirus Editora, 1996. p. 114.

³³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito civil: teoria geral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 260.

³⁴ _____. **Direito civil: teoria geral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 264.

foram representantes Geny, Saleilles e Ferrara) entendia ser real a pessoa jurídica, porém dentro de uma realidade técnica, ou seja, dentro de uma realidade que é distinta das pessoas naturais humanas. E a teoria da realidade das instituições jurídicas (Hauriou) que poderia ser percebida como um misto das demais teorias. Centrou seus fundamentos na idéia de que a personalidade humana derivava do direito e também poderia ser concedida a certos entes – agrupamentos de pessoas ou destinação de patrimônios – para realizar fins próprios, a partir do desejo, vontade, das pessoas naturais, que lhe deram vida.³⁵

São pessoas dotadas de personalidade e capacidade jurídica ligadas ao Poder Público englobando órgão da administração direta (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) e indireta (autarquias e fundações públicas).

O Código Civil no artigo 41³⁶ diz que são pessoas jurídicas de direito público interno:

- I - a União;
- II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
- III - os Municípios;
- IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;
- V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

O artigo 42 do Código Civil³⁷ preconiza: “são pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público.”

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald³⁸ explicam que as pessoas jurídicas de direito público interno estão submetidas ao Direito Administrativo, enquanto as de direito público externo, ao Direito Internacional Público.

A questão ecológica esquematizada pela preocupação com o meio ambiente vem gerando discussões mundiais, por meio de fóruns, palestras, encontros, entre outras formas, as quais cada vez mais trazem caminhos necessários para buscar a ética ambiental, baseada na responsabilidade socioambiental.

Quem retrata bem sob o aspecto da ética ambiental e os valores ecológicos globais é o escritor Reinaldo Dias³⁹, em sua obra “*Marketing Ambiental*”:

Os valores constituem variáveis sociais relevantes na tomada de decisões que exigem a proteção ambiental. Quando esses valores se interiorizam e se tornam obrigações sociais, eles estimulam as condutas de conservação e proteção ambiental. Quando os valores se expressam como normas, que dizem o que se deve fazer, então exercem uma influência direta sobre o comportamento ecológico. Nesse sentido, a ética ambiental, que determina o comportamento, está baseada nas concepções dos valores sociais da sociedade em questão que faz com que os indivíduos identifiquem as prioridades que orientam as suas atitudes e comportamentos.

³⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito civil**: teoria geral. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 267.

³⁶ BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

³⁷ _____. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

³⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito civil**: teoria geral. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 277.

³⁹ DIAS, Reinaldo. **Marketing ambiental**: ética, responsabilidade social e competitividade nos negócios. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 107



Enrique Leff⁴⁰, em seu livro intitulado de “Racionalidade Ambiental”, diz que:

“A ética ambiental rompe, assim, os esquemas de racionalidades fundados na verdade objetiva e abre perspectivas de uma nova racionalidade na qual o valor da vida possa se reencontrar com o pensamento e a razão amalgamar-se com o sentido da existência”.

Assim, condiciona-se que a ética ambiental é uma forma de quebrar barreiras, abrindo previsões de contenção dos valores ambientais da vida, no intuito de resolver e/ou minimizar os impactos ambientais causados pelo homem.

Como bem destaca DALTRO FILHO e SOARES⁴¹, em seu compêndio intitulado como “Meio Ambiente, sustentabilidade e saneamento”:

A ética ambiental como fundamento condicionante ao processo de revalorização da natureza também nos assentamentos de reforma agrária, além de ser educativo é uma alternativa para resolução dos impactos ambientais causados homem (sic). Torna-se urgente, portanto, que os homens possam aprender a entender a complexidade da condição humana e de suas relações com a natureza numa direção que impulsiona para uma mudança de paradigmas em que se possa olhar adiante, refletir sobre os desafios e alternativas significativas para a humanidade e para o planeta.

Uma ética ambiental que inverta a pretenciosa concepção de que a natureza é apenas *meio* e os objetivos do homem o único *fim*. Mostra-se urgente a revitalização de valores éticos quais *bondade* e a *solidariedade*, com incidência também sobre a natureza.⁴² (grifos do autor)

Para o doutrinador Nalini⁴³, verifica-se que “uma consciência ética ambiental, contudo, mostra-se como única alternativa para viabilizar a vida num planeta sujeito a tantas degradações”.

Segundo SIQUEIRA *apud* NALINI⁴⁴, há a necessidade de buscar a transmissão de valores em torno da ética ambiental por meio do desafio educacional, como se segue:

Do ponto de vista de uma ética ambiental, são essenciais no processo educativo, a saber: a) o reconhecimento do valor que a natureza tem em si mesma, independente de sua utilidade; b) o respeito pela natureza, tanto por sua anterioridade histórico-geológica como também pelos processos bio-ecossistêmicos que se encontram articulados, podendo ocasionar sérios problemas sócio-ambientais quando ocorre a quebra das chamadas cadeias geobiológicas; c) o imperativo da conservação da natureza, que exige visão de totalidade em nosso relacionamento com ela, numa relação de interdependência ecológica da vida no planeta Terra; d) a responsabilidade ética de administrar a natureza, tanto em função das gerações futuras como também pelas exigências teológicas, pois um ecossistema destruído, uma planta ou animal extintos são na verdade ausências de manifestações da presença de Deus no mundo.

Conforme o magnífico escritor José Renato Nalini⁴⁵, são necessários três passos rumo à ética ambiental, quais sejam: o estudo; a participação; a vivência e a disseminação da ética ambiental.

⁴⁰ LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 271.

⁴¹ DALTRO FILHO, José; SOARES, Maria José Nascimento (Orgs.). **Meio ambiente, sustentabilidade e saneamento**: relatos sergipanos. Porto Alegre: Redes Editora, 2010. p. 20.

⁴² NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010. p. XXVIII.

⁴³ _____. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010. p. XXVIII.

⁴⁴ _____. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010. p. XXIX.

⁴⁵ _____. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010. p. XXX-XXXV.





Por outro lado, o aspecto da responsabilidade ambiental, de acordo com as palavras do sociólogo Reinaldo Dias⁴⁶, em seu livro “Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade”, afirma que ela é “o conjunto de ações realizadas além das exigências legais, ou daqueles que estão inseridas num contexto de eficiência profissional ou da área de atuação”.

A questão da responsabilidade socioambiental está sendo voltada como o centro das atenções no intuito de buscar o desenvolvimento sustentável dos produtos e serviços que elas geram para a população mundial. Sendo assim, verifica-se a utilização e aplicação desta expressão como forma de divulgar a participação responsável e consciente no mercado.

As empresas são obrigadas a adotar postura de permanente monitoramento do seu ambiente, da sua cadeia produtiva e da sua rede de logística. É necessário certificar-se de que seus colaboradores internos, parceiros contratados, fornecedores, distribuidores e, até mesmo, clientes, estejam atuando em conformidade com a legislação vigente, com os princípios éticos, com a postura esperada em termos de responsabilidade social e ambiental, em suma, de forma responsável nas atividades que lhes dizem respeito enquanto parceiros.⁴⁷

No que tange as abordagens socioambientais, aduz o escritor José Carlos Barbieri⁴⁸, em seu livro “Gestão ambiental empresarial”:

As abordagens socioambientais que reconhecem o valor intrínseco da natureza, mas admitem que ela deve ser usada para atender às necessidades humanas presentes e futuras e, por isso, buscam sistemas de produção e consumo sustentáveis, entendidos como aqueles que procuram atender às necessidades humanas respeitando as limitações do meio ambiente, que não são estáticas e que o ser humano pode e deve ampliar para atender a todos.

É notória a relação da ética ambiental com a responsabilidade socioambiental, tendo em vista que elas são dependentes, como bem explana o ilustre doutrinador Renato Nalini⁴⁹, em sua obra “Ética Ambiental”, afirmando que uma boa elaboração de um ordenamento normativo terá pouca produção em termos de preservação, devendo haver eficiente conscientização da comunidade por meio da invocação da ética ambiental a fim de produzir na consciência sensível uma preocupação maior com a proteção do meio ambiente.

Como bem destacado pelo autor a respeito de ser ambientalista de resultados, ou ambientalista ético, na imposição da política ambiental no país, influenciada pela adoção de estratégias ambientais, como se verifica em suas afirmações:

Algo é certo. Estados-nações desenvolvidos já concluíram ser muito menos dispendioso *prevenir* um custo ambiental, impedindo que o dano se verifique, do que arcar com os prejuízos posteriormente. Sem dizer que há perdas irreversíveis, que vão para a coluna da insolvência, dentre os débitos sociais e éticos do país... Mas ainda: todos são igualmente titularizados ao direito/dever de zelar pelo meio ambiente equilibrado, bem de uso comum

⁴⁶ DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 190.

⁴⁷ FÉLIX, Joana d’Arc Bicalho; BORDA, Gilson ZehetMeyer (org.). **Gestão da comunicação e responsabilidade socioambiental: uma nova visão de marketing e comunicação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2009. p. 39.

⁴⁸ BARBIERI, Jose Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 29.

⁴⁹ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010. p. XXIII.

de todos e essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.⁵⁰ (grifo do autor)

Assim, importa-se que ao cidadão, ao Estado e as partes integrantes do mundo, é mais importante e econômico ser ético, de forma socioambiental, adotando postura eticamente correta em relação ao meio ambiente, a ser um praticante do mal, que adota medidas eticamente reprováveis.

A participação do Estado na sociedade e no meio ambiente é um fator fundamental no desenvolvimento e crescimento da comunidade local, bem como da sua natureza.

O que se retrata na legislação brasileira é um avanço significativo no tocante às questões ambientais, demonstrado, portanto, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pelas inovações introduzidas pela legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), que trouxe uma nova maneira das pessoas jurídicas de direitos público e privado de como lidar com a produção de produtos, serviços e a destinação final dos resíduos sólidos.

Segundo o escritor Mario Corbucci Neto⁵¹, no Informativo Consulex nº 24/2012: “desta maneira, cabe às pessoas físicas ou jurídicas, tanto de direito público como direito privado, que lidam de forma direta ou indiretamente com resíduos sólidos, que desenvolvam ações ligadas à gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos serem responsabilizadas por seus atos”.

Para um melhor entendimento, o conceito dessa Lei vem atribuído ao objetivo da não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos. Dentro desse contexto, verifica-se a necessidade de mudança cultural de todo um país na qual não suporta mais esse descaso com o meio em que vivemos. Nesse quadro, para que haja um melhor esclarecimento dessas definições deve haver uma melhor educação ambiental a ponto de modificar as atitudes rotineiras em que se enquadram tais situações. Atualmente, as empresas que não respeitarem a política iniciando seus trabalhos com o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, logicamente deverão ter que modificar toda uma sistemática empresarial de acordo o Plano previamente estabelecido, estarão sujeitas a severas penalidades legais além de denegrir sua imagem para o mercado de trabalho.⁵²

A importância de utilização das políticas públicas no meio social, econômico e político, em busca do bem-estar social do Estado, levando em consideração o papel dos Tribunais de Contas no acompanhamento da boa governança pública.

Na década que se seguiu à crise de 1929, o modelo que passou a ser adotado foi o do Estado de Bem-Estar Social. Nele, o Estado é quem se responsabiliza pela política econômica, cabendo a ele as funções de proteção social dos indivíduos – educação, saúde, seguridade social.⁵³

O significado de política pública, nas palavras do douto ministro do Supremo Tribunal

⁵⁰ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010. p. XXIV-XXV.

⁵¹ CORBUCCI NETO, Mario. Política Nacional de Resíduos Sólidos e a responsabilidade compartilhada. **Informativo Consulex nº 24/2012**. Disponível em: < <http://www.consulex.com.br/co/default.asp?op=cor&id=14974>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁵² CORBUCCI NETO, Mario. Política Nacional de Resíduos Sólidos e a responsabilidade compartilhada. **Informativo Consulex nº 24/2012**. Disponível em: < <http://www.consulex.com.br/co/default.asp?op=cor&id=14974>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁵³ MELLO, Thiago de. **Estado do bem-estar social**. Disponível em:< <http://educacao.globo.com/sociologia/assunto/organizacao-social/estado-do-bem-estar-social.html>>. Acesso em: 5 jan. de 2019.



Federal Gilmar Mendes, é “tudo o que um governo decide fazer ou deixa de fazer”⁵⁴, ou seja, é o livre arbítrio que o Estado tem em relação a seus atos para desenvolver uma governança pública adequada, com base nos princípios da legalidade e razoabilidade/proporcionalidade.

O “Estado de Bem-estar Social” (do inglês, *Welfare State*), é uma perspectiva de Estado para o campo social e econômico, na qual a distribuição de renda para a população, bem como a prestação de serviços públicos básicos, é visto como uma forma de combate às desigualdades sociais. É comum nos países de Estado de Bem-estar Social a estatização de empresas (principalmente em setores estratégicos), bem como a criação de mecanismos para promover serviços públicos gratuitos e de qualidade, como água e esgoto, moradia, benefícios trabalhistas, educação, saúde, transporte e lazer para toda população.⁵⁵

Os Tribunais de Contas no Brasil possuem missão constitucional, entre outras, como demonstra a seguir o doutrinador Edson Simões:

“No Brasil, os Tribunais de Contas foram incumbidos da missão constitucional de exercer o controle e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas”.⁵⁶

Segundo José Matias-Pereira, a governança pública engloba: “instrumentos, gerenciais contemporâneos; política e processo orçamentário; planejamento estratégico; formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; meio ambiente e desenvolvimento sustentável”⁵⁷.

O autor citado ainda informa que “os aspectos que envolvem a governança no setor público, em geral, até recentemente relacionados apenas à esfera macro, começam a ser implementados em nível micro no Brasil, em particular no âmbito estadual”⁵⁸.

A atuação dos Tribunais de Contas é de grande relevância no Estado, uma vez que se deve fazer o controle externo, realizando as fiscalizações necessárias e incentivando a aplicação de políticas socioambientais por meio de políticas públicas.

A missão dos Tribunais de Contas em linhas gerais é assegurar que os recursos públicos sejam arrecadados, aplicados ou utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo em vista a plena satisfação do interesse público.⁵⁹

Com efeito, a boa governança pública está relacionada a uma gestão pública efetiva, devendo ser observado um conjunto de diretrizes que direcionem ao Estado do bem-estar social, ou seja, Estado providência.

Assim, a partir do conceito e da adoção de novas práticas – denominadas nova gestão

⁵⁴ MENDES, Gilmar. **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 15.

⁵⁵ **ESTADO do bem-estar social**. Disponível em: < <https://www.todamateria.com.br/estado-de-bem-estar-social/>>. Acesso em: 5 jan. de 2019.

⁵⁶ SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <<https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788502215221/cfi/4!4/4@0.00:14.1>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

⁵⁷ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: < <https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788597015997/cfi/6/2!4/2@0:0>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

⁵⁸ _____. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: < <https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788597015997/cfi/6/2!4/2@0:0>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

⁵⁹ SILVA, Moacir Marques da. **Controle externo das contas públicas**: o processo nos Tribunais de Contas do Brasil. São Paulo: Atlas, 2014. p. 9.



pública (NPM) ou administração pública gerencial –, temos como propósito assinalar e aprofundar o debate sobre aspectos relevantes que devem ser considerados para adaptar o serviço público aos modernos conceitos de gestão, de maneira a torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo na sua atividade finalística, ou seja, atender com qualidade e de forma tempestiva às demandas da população brasileira. Deve-se ressaltar, por sua vez, que essa não é uma tarefa fácil, visto que os instrumentos de políticas de gestão pública disponíveis, como por exemplo planejamento, organização governamental, serviço civil, entre outras, ainda não funcionam de forma adequada no Brasil, o que contribui para dificultar a concretização das políticas públicas finalísticas no país, em particular, nas áreas de educação, saúde, segurança. Essas deficiências explicam, em grande parte, por que uma parcela significativa das instituições brasileiras na atualidade passa por uma crise de confiança da sociedade e, de forma especial, a administração pública e os seus gestores.⁶⁰

Como já foi afirmado, é notória a relação da ética ambiental com a responsabilidade socioambiental, não só entre elas, como entre a boa governança pública e a ética, como se vê neste excerto de José Matias-Pereira:

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas. A governança e a ética interagem de forma contínua, ou seja, andam sempre juntas. Uma instituição pode ter os melhores princípios de ética e não ter boa governança. A recíproca, entretanto, não é verdadeira. A adoção de boas práticas de governança implica também adoção de princípios éticos, que ficará na dependência da postura e do comportamento das pessoas. Nesse sentido, está implícito que as práticas recomendadas para a boa governança incluem os princípios éticos, que também devem ser adotados pelos dirigentes ou gestores de cada órgão ou entidade pública.⁶¹

A atuação do Estado em busca do equilíbrio é baseada pela sustentabilidade do ente, ou seja, é necessário investimento no desenvolvimento sustentável para encontrar uma harmonia no Estado.

A implantação de uma estratégia de desenvolvimento, baseada na sustentabilidade, deve considerar um paradigma que englobe dimensões políticas, econômicas, sociais, tecnológicas e ambientais, e que sirva como base para a procura de soluções de caráter amplo para o desenvolvimento das populações mundiais. Um pilar básico do novo paradigma é, portanto, a visão sistêmica do trajeto humano. Essa visão sistêmica permite uma maior flexibilidade de ideias, já que requer uma abordagem multidisciplinar, na qual ciências naturais e do comportamento se fertilizam na busca de um equilíbrio dinâmico e harmônico.⁶²

Entre os meios de alcance da sustentabilidade, é possível citar algumas revelações do comportamento das pessoas e das organizações, como a responsabilidade social e as políticas públicas – esforços que possuem um único fim e que merecem atenção para que seja verificado se estão contribuindo ou não para a sustentabilidade. Assim, o seu alcance pressupõe o desenvolvimento, de modo sustentável, do comportamento, ou seja, só será atingido quando houver um amadurecimento. Esse desenvolvimento é o meio determinante para a sustentabilidade, uma vez que ela depende de condições, interações, comportamentos, ações e pensamentos maduros do assunto. Ademais, ele

⁶⁰ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: < <https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788597015997/cfi/6/2!/4/2@0:0>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

⁶¹ _____, **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: < <https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788597015997/cfi/6/2!/4/2@0:0>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

⁶² REIS, Lineu Belico dos; FADIGAS, Eliane A. F. Amaral; CARVALHO, Cláudio Elias. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2012. p. 8.



pode ser entendido como o cumprimento de etapas para se alcançar a sustentabilidade, por exemplo: condições sustentáveis de ensino, renda, atividade econômica, cultura, espacialidade, política, entre outras. No entanto, a complexidade da sustentabilidade limita a compreensão plena sobre o alcance dessas condições.⁶³

O desenvolvimento sustentável aliado à prática da boa governança pública com a utilização de políticas públicas adequadas e razoáveis são pilares para o Estado do bem-estar social.

A boa governança deve garantir que o poder judiciário seja independente do poder executivo e do poder legislativo. Nesse sentido, torna-se relevante delinear, a seguir, as principais características da boa governança (CALAME; TALMANT *apud* MATIAS-PEREIRA). Oito principais características da “boa governança”:

1. participação;
2. estado de direito;
3. transparência;
4. responsabilidade;
5. orientação por consenso;
6. igualdade e inclusividade;
7. eficiência, eficácia e efetividade;
8. prestação de conta (*accountability*).⁶⁴

A prática da boa governança pública é regida não só por essas características como também pela aplicação de políticas públicas adequadas e razoáveis à população.

Um dos quesitos necessários para obtenção de sucesso com as políticas públicas é realizar planejamentos estratégicos que avaliem tanto a complexidade quanto a relevância dessas ações. Sob o aspecto ético, não se deve aceitar que sejam planejadas e organizadas ações políticas que aumentem as diferenças socioeconômicas, esgotem os recursos naturais, poluam os espaços naturais e construídos ou não melhorem as condições de vida. Ao contrário, exige-se um planejamento estratégico de ações públicas que envolva o desenvolvimento sustentável em sentido amplo, que atenda às demandas sociais da população, inclusive a dos excluídos, e melhore as condições de vida.⁶⁵

Enfim, o maior propulsor da boa governança pública é a educação, pois com ela se define o Estado do bem-estar social, bem como verifica o papel dos Tribunais de Contas.

Dessa forma, é importante ressaltar o papel da educação em seu sentido mais amplo, o de valorização do ser humano, de conscientização ambiental e de capacitação para uma atuação efetiva no amplo debate de desenvolvimento sustentável. Dentro dessa visão, um sistema baseado no uso racional de recursos renováveis, na reciclagem de materiais, na distribuição justa dos recursos naturais e no respeito a todas as formas de vida, oferece uma solução com equilíbrio dinâmico e harmônico entre o ser humano e a natureza.⁶⁶

⁶³ SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 36.

⁶⁴ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: < <https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788597015997/cfi/6/2/4/2@0:0>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

⁶⁵ SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 4/5.

⁶⁶ REIS, Lineu Belico dos; FADIGAS, Eliane A. F. Amaral; CARVALHO, Cláudio Elias. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2012. p. 9.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ética é a base moral de toda sociedade, sua importância destaca-se nas ações humanas que são presenciadas rotineiramente em suas condutas, ressalvado o caráter pessoal de cada um.

Em termos ambientais, a ética ambiental condiciona-se à postura ambientalmente correta das pessoas, uma vez que as problemáticas ambientais estão constantes, necessitando, essencialmente, de mudanças e preocupações com as questões ambientais não só da população, mas também do governo, das empresas, entre outros envolvidos.

É de fundamental importância a existência de um equilíbrio entre a sociedade e o meio ambiente, tendo em vista que o ser humano, em sua essência, é muito dependente de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, como bem preconiza o revelador artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

É bem verdade que o Estado está cada vez mais se preocupando com o âmbito socioambiental, visto que os novos conceitos são voltados para a responsabilidade socioambiental, apresentando diretrizes a serem adotadas pelos agentes envolvidos nas questões ambientais, dotadas, no entanto, de dimensões éticas.

A responsabilidade socioambiental remete à integração de preocupações sociais e ambientais nas mais variadas formas de operação do Estado. Outro aspecto importante abordado foi sobre a relação existente entre a ética ambiental e a responsabilidade socioambiental, uma vez que ambas estão relacionadas e buscam meios de prevenção e resolução de impactos ambientais causados pelo homem.

Ademais, verifica-se que a partir dos aspectos legais e, principalmente, da conscientização humana no que tange à proteção do meio ambiente reluz uma “responsabilidade ética socioambiental estadual”, direcionada especialmente aos Estados.

Por todo o exposto, nota-se que é de primordial importância que os Estados proativos devem propagar práticas e conhecimentos ambientalmente responsáveis, necessários a outras entes/Estados que virão conhecê-los, seja por meio de estratégias gerenciais e/ou seja por projetos e programas socioambientais desenvolvidos e aplicados por aqueles Estados responsáveis socialmente e ambientalmente.

Por fim, frente a toda essa problemática, os Estados devem atuar no mercado e nos negócios de forma que sempre pratiquem a responsabilidade socioambiental, adotando práticas prospectivas, que sejam determinadas por posturas éticas com o fito de garantir a confiança do público em geral, adaptando-se aos processos de mudanças dos programas e políticas de conservação ambiental e se utilizando da criatividade essencial para explorar o seu compromisso ético ambiental permanente.





REFERÊNCIAS

BARBIERI, Jose Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

CORBUCCI NETO, Mario. Política Nacional de Resíduos Sólidos e a responsabilidade compartilhada. **Informativo Consulex nº 24/2012**. Disponível em: < <http://www.consulex.com.br/co/default.asp?op=cor&id=14974>>. Acesso em: 09 out. 2012.

DALTRO FILHO, José; SOARES, Maria José Nascimento (Orgs.). **Meio ambiente, sustentabilidade e saneamento: relatos sergipanos**. Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade sócio-ambiental: perspectiva para a educação corporativa**. São Paulo: Editora Senac, 2003.

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Marketing ambiental: ética, responsabilidade social e competitividade nos negócios**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ESTADO do bem-estar social. Disponível em: < <https://www.todamateria.com.br/estado-de-bem-estar-social/>>. Acesso em: 5 jan. de 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito civil: teoria geral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho; BORDA, Gilson ZehetMeyer (org.). **Gestão da comunicação e responsabilidade socioambiental: uma nova visão de marketing e comunicação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

GRÜN, Mauro. **Ética e educação ambiental: a conexão necessária**. São Paulo: Papyrus Editora, 1996.

_____. _____. 11. ed. São Paulo: Papyrus Editora, 2007.

JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. São Paulo: Senac São Paulo, 2010.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: < <https://bookshelf.vitalsource.com/#!/books/9788597015997/cfi/6/2!/4/2@0:0>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

MELLO, Thiago de. **Estado do bem-estar social**. Disponível em: < <http://educacao.globo.com/>>



sociologia/assunto/organizacao-social/estado-do-bem-estar-social.html>. Acesso em: 5 jan. de 2019.

MENDES, Gilmar. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORIN, Edgar. **O método 6: ética**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010.

_____. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

REIS, Lineu Belico dos; FADIGAS, Eliane A. F. Amaral; CARVALHO, Cláudio Elias. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2012.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Moacir Marques da. **Controle externo das contas públicas: o processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <<https://bookshelf.vitalsource.com/#/books/9788502215221/cfi/4!4/4@0.00:14.1>>. Acesso em: 12 jan. de 2019.

SINGER, Peter. **Ética prática**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.



RESUMO

Este artigo tem como objetivo evidenciar algumas reflexões sobre o Liberalismo econômico e as suas contradições. A economia, segundo esta perspectiva, deve ser mantida sem a intervenção do Estado, ou seja, defende a liberdade dos agentes econômicos têm de se desenvolver e interagir sem a interferência do Estado. Contrapondo-se a esta visão, o Keynesianismo traz outro entendimento sobre essa questão, portanto, propõe o Estado interventor, onde o mesmo deve garantir benefícios sociais aos cidadãos com vistas a melhorar sua qualidade de vida, é a partir desse contexto, que surge o conceito de Bem Estar-Social. Neste sentido, busco apresentar alguns aspectos do que seria o Liberalismo e posteriormente o Estado Interventor. Portanto, concluo que, levando em consideração o estágio de desenvolvimento de cada país, é necessário que o Estado possa atuar a fim de possibilitar aos cidadãos o acesso a uma sociedade mais justa e igualitária.

Palavras-chave: Liberalismo. Funções do Estado. Intervenção do Estado.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscou através de pesquisas bibliográficas evidenciar um breve aspecto do sistema Liberal, demonstrando através dos autores como: GUERRA (2014), STEWART (1995) e PEREIRA (2008), as diferentes abordagens que trazem as duas correntes teóricas sobre a não ou a intervenção do Estado no sistema econômico. Buscando dessa forma, apontar os prós e os contras do intervencionismo do Estado na economia, bem como as suas funções atribuídas nesse sistema e as diferentes visões sobre os meios de financiamento dos custos da intervenção econômica.

2 CONTEXTO HISTÓRICO

O pensamento liberal divergia não só do mercantilismo pois este já havia demonstrado que não atendia as necessidades impostas pelo capitalismo. Adam Smith elabora a teoria mais aceita na modernidade onde o mesmo consolida o pensamento econômico clássico. Da mesma forma John Stuart Mill (1806-1873) cunhou o termo em francês “*Laissez faire, laissez passer*” - Deixe fazer, deixe passar”, que ainda na atualidade é reconhecido como símbolo do liberalismo

¹ Artigo apresentado ao Concurso de Artigos Científicos inéditos, referente ao VIII Fórum de Direito Constitucional e Administrativo aplicado aos Tribunais de Contas www.tce.ro.gov.br.

² Pereira, Lucy Falquevcz, Liberalismo e suas contradições / a implantação do estado de estar social. Pós-Graduada Pela Universidade Candido Mendes. e-mail lucy.santos@ifro.edu.br





econômico, o ponto de partida do princípio do *Laissez-faire* e basicamente da não interferência do governo na economia, segundo Mill a interferência deveria ocorrer somente em casos que máxime os aspectos bons já presentes na economia.

Segundo GUERRA (2014), o liberalismo esteve diretamente ligado ao processo democrático, e que os sistemas democráticos assumem as premissas básicas do Estado liberal, no qual sua principal função seria o de garantir os direitos do indivíduo contra os abusos políticos por esses motivos seria necessária uma representação mais ampla para alcançar tais objetivos.

Para STEWART (1995), assim como a sociologia e filosofia se modificaram ao longo do tempo, também o liberalismo não permaneceu imutável desde o tempo de David Ricardo, Adam Smith. Porém as premissas básicas que definiram a doutrina liberal essa sim permaneceu até os dias atuais, de maneira que nenhuma doutrina nasce pronta mais que vai sendo ajustada a medida lida com consequências futuras das interpretações que vai tendo ao longo do tempo pelas Escolas Econômicas.

A teoria do Liberalismo ou chamado Liberalismo Clássico abriu caminho a outras correntes, exemplo do Neoliberalismo no qual defende a redução drástica do estado em busca do Livre Mercado, que mais tarde seria contestado por Keynes em sua teoria, uma vez que acreditava que somente as ações dos agentes econômicos não seriam suficientes para equilibrar o mercado, que acabou culminado na crise de 1929 denominada “A Grande Depressão” que teria seu fundamento no excesso de oferta.

Na visão de STEWART (1995) é preciso ter cuidado para não confundir Liberalismo com Conservadorismo pois a única coisa que os unem é que ambos se opõem ao Socialismo, em se tratar da intervenção do estado o Socialismo o Conservadorismo estão de acordo em defesa do protecionismo, da reserva de mercado enquanto o Liberalismo se opõe a essas regalias.

No caso do Brasil intervencionismo tem sido uma barreira que impede o desenvolvimento do país neste propósito STEWART (1995) destaca o Liberalismo segundo visão da Escola Austríaca:

“O liberalismo se insurge contra essa ideologia dominante, contra os que a sustentam. Liberalismo é liberdade política e liberdade econômica; é ausência de privilégios; é igualdade perante a lei; é responsabilidade individual; é cooperação entre estranhos; é competição empresarial; é mudança permanente; é a revolução pacífica que poderá transformar o Brasil no país rico e próspero que inegavelmente pode vir a ser” (STEWART, p. 8, 1995).

Embora o Liberalismo tenha encontrado grandes adeptos importantes ao longo da História sofre críticas fortes, pois os opositores alegam que esse sistema favoreça os mais ricos é acusado de explorar os pobres, até mesmo Karl Max teria reconhecido em seu escrito “O manifesto comunista” que o Liberalismo teria criado um potencial produtivo ainda nunca visto em todas as gerações que antecederam.

1. MUDANÇAS NECESSÁRIAS

A partir da primeira Guerra Mundial e a implantação de governos totalitários que claramente trouxeram prejuízos incalculáveis a toda a humanidade, e com surgimento de governos comunistas fortalecidos, principalmente que se revelaram cada vez mais incapazes de proporcionar melhoria na condição dos indivíduos.

Em contraponto aos ideais do Liberalismo surge Keynes que amparado pelo saber científico, suas teorias foram bem aceitas, e são fortemente atacadas na atualidade por aqueles que defendem tais ideais, alegava que o governo deveria interferir na economia para corrigir as lacunas deixadas pela economia de mercado.

Os liberais culpam as teorias Keynesiana dos desarranjos ocorridos na economia desde então, como o Socialismo e a intervenção do estado sendo cada vez mais aceito o liberalismo acabou ofuscado e esquecido. Mesmo assim os simpatizantes das teorias liberais culpam o mal desempenho do América Latina como resultado da alternância de Governo Militares e Governos Populistas, conforme aponta STEWART:

“De frustração em frustração, vacilante e inoperante diante da realidade que não consegue entender, procura enfrentar os problemas apenas pela via retórica e acaba gerando o desejo de intervenção, a fim de “pôr a casa em ordem”(regimes militares). Essa alternância de militares e populistas, ambos intervencionistas, tem sido a saga da América Latina e a grande causa de sua má *performance* econômica.” (STEWART p.25, 1995):

Infundáveis são as discussões em torno do assunto, porém tais teorias refletem em sentidos pouco parecidos no sistema econômico, deve-se considerado os níveis de desenvolvimento econômico e acumulação de capital de cada país, este terá resultados bem diferentes à medida que se aplicada determinada teoria econômica, que por sua vez como acrescenta PEREIRA (2008), existe uma diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, primeiro por sua vez que pode haver crescimento da renda per capita sem necessariamente ocorrer o desenvolvimento, pois isso implica outras variáveis além do aumento da renda per capita como melhoria nos padrões de qualidade de vida.

O desenvolvimento econômico ocorre geralmente em longo prazo. Nesse contexto surge o tema a ser abordado pois passa a se discutir a real necessidade do estado intervir a fim de melhor ou corrigir as lacunas deixadas pela quando o Estado opta por não intervir na economia.

Segundo Paulo Neto (in: Forigo 2012) a intervenção do Estado vai contra a leis da economia é contra o sistema produtivo desestimula os investidores e não incentiva os trabalhadores a trabalhar, por sua vez é ineficaz e ineficiente pois não consegue eliminar a pobreza, porém piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. Para completar: imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir.

DRAIBE (2014) por sua vez acredita que as crises econômicas ocorrem devido à expansão excessiva dos gastos sociais, que os empregos públicos são uma forma não produtiva de estender programas, os gastos com usados para financiar os programas sócias são uns



dos responsáveis pelo aumento da inflação e de todas as formas que esses gastos provocam desequilíbrios orçamentários acarretando aos cidadãos mais tributos e contribuições que provocam a diminuição da poupança e conseqüentemente os indivíduos poupam menos, e por último não há crescimento econômico responsáveis em última instância pela situação atual e revelando, de uma vez para sempre, a intervenção intolerável, ineficiente e corrompedora do Estado sobre os mecanismos saneadores do mercado.

Cabe salientar a importância que o Estado desempenha, de modo a se afastar de qualquer teoria pois se assim o fizer seriam geradas infindáveis discussões em torno do assunto, se faz necessário demonstrar o papel do Estado, suas conseqüências e origem.

2. O ESTADO INTERVENTOR

Quando se fala em Estado intervencionista também chamado de Estado de Bem-Estar Social, surgem muitas controvérsias, porém é possível verificar que através desse intervencionismo se consegue uma melhor distribuição de renda enquanto a não intervenção tende a perpetuar a concentração de riquezas nas mãos de uma minoria. Para mensurar os impactos ao longo do tempo e contrapor as duas teorias são necessários estudos aprofundados e trabalho tem como objetivo apenas demonstrar o que ambas as teorias apresentam sobre o assunto.

1. Função Alocativa: meio pelo qual o Estado divide os recursos disponíveis entre bens Públicos e Privados e como deve ser a composição dos bens públicos, à medida que surgirem as falhas no sistema econômico sem que nem mesmo o próprio mercado tenha tomado consciência, o Estado tem a função de disponibilizar recursos a fim de dissolver e corrigir tais falhas, exemplo dissolver oligopólios e monopólios.

2. Função Redistributiva: é através desse mecanismo que se torna possível redistribuir a renda que resultou da união dos fatores de produção – Capital trabalho e terra, em busca do que a sociedade acredita ser uma justa distribuição de renda tributando os mais ricos e transferindo aos mais pobres, feito através de programas sociais que são duramente criticados pelos adeptos da teoria Neoliberal.

3. Função Estabilizadora: diretamente ligada a política orçamentaria que busca manter o pleno emprego, podendo ser através da variação dos gastos públicos, consumo investimento ou de forma indireta reduzindo as alíquotas dos impostos e controle de preços. A existência de mercados de concorrência perfeita embora o segundo sendo uma forma abstrata, não sendo possível tal possibilidade existir tal como a existência de informação perfeito entre os agentes econômicos, levando em conta as economias externas que escapam ao mecanismo de preços Giambiagi (2008).

3. CONTRADIÇÕES

As discussões em torno da interferência do Estado têm sido constantes no Brasil ao longo das décadas, termos como “é preciso reduzir o gasto público” são falas constantes, o motivo seria o aumento da interferência que tem ocorrido nas últimas décadas, por sua vez, o aumento do gasto do governo impede o crescimento da poupança pública, que tem ligação direta com o combate à inflação.

As interferências têm efeitos diferentes se considerados o estágio de evolução de cada país e as características econômicas. É bastante corriqueiro o tema nos meios de comunicação quando as manchetes destacam que as constas do governo tem “déficit”, o fato de existir déficit não significa que a poupança seja negativa, mas pode indicar que mesmo sendo positiva o valor do investimento do governo é inferior segundo a visão de Giamabiagi (1998).

Se feita uma análise por outra ótica, a não poupança aumenta a necessidade de financiamento, que é apurada pelo Banco Central, que engloba tanto o governo quanto as empresas estatais. Assim pressupõe que há um aumento no endividamento público como ocorreu no Brasil, quando no ano de 2002 o Brasil tomou junto ao Fundo Monetário Internacional U\$\$ 30 bilhões com a finalidade de garantir a estabilidade econômica, país que seria mais tarde a emprestar dinheiro ao fundo.

Voltando ao princípio da interferência quando o governo decide interferir investindo em uma empresa ele causa certo impacto sobre a demanda estimulando a economia, artifício que tem sido utilizado com bastante frequência pelos últimos governos no Brasil. Em busca de estimular determinadas linhas de produtos, exemplo, a desoneração da folha de pagamentos para estimular o consumo barateando a produção.

No que tange os níveis de endividamento para estabelecer limites aos atos dos gestores foi necessário a criação de leis que estabelecessem regras para os limites dos gastos para evitar o endividamento dos entes da Federação; União; Estados e Municípios, nesse contexto que foi inserida a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF . O quadro abaixo demonstra o processo de criação da Lei.

12/05/1999	A partir de 12 de maio de 1999, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão especial que começou a discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal.
14/12/1999	A Comissão Especial da Câmara aprovou o parecer do relator Pedro Novais (PMDB/MA) sobre o projeto que cria a Lei de Responsabilidade Fiscal.
25/01/2000	Câmara aprova a Lei de Responsabilidade Fiscal
04/04/2000	O Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovado sem emendas na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e em tempo relativamente rápido.



04/05/2000	O Presidente da República sancionou a lei que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
03/08/2000	O governo federal enviou a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e municípios, conforme determinação constante da LRF.
11/10/2000	O Senado aprovou o Projeto de Lei sobre crimes contra a Responsabilidade Fiscal. Com a aprovação do Projeto os crimes e as infrações contra a responsabilidade fiscal cometidos pelos administradores públicos serão punidos com penas de multas, detenção e reclusão de até quatro anos. A aprovação do Projeto teve o apoio de todos os partidos.
19/10/2000	O Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, que tipifica os crimes de responsabilidade fiscal e define as penas para os infratores, que podem chegar até mesmo à prisão.

Quadro 1 - O processo de criação da LRF

Fonte: Ministério do Planejamento (in: MACHADO, 2004).

4. NECESSIDADE DE CONTROLE

Tendo o Estado autonomia para intervir, era necessário a criação de regras e limites, uma vez que, o gestor acabava utilizando o orçamento público como forma de financiar promessas de campanhas, por outro lado o orçamento passou a ter uma forma mais planejada de realizar considerando que o gestor teria que respeitar limites de gastos de acordo com os limites estabelecidos na lei. Em busca de melhorar o desempenho da administração pública e controlar as contas dos entes federados evidenciando a transparência tanto orçamentaria quanto fiscal.

O principal aspecto que justifica a criação da LRF é impedir o endividamento no médio e longo prazo, a fim de preservar o patrimônio público, criando uma margem de segurança para possíveis imprevistos. Desse modo a sociedade passou a ter acesso às informações, uma que o gestor sendo observado tomaria mais cuidado quando for tomar decisões relacionadas ao orçamento.

Considerando que outros países já haviam implementado uma política parecida, vista como uma forma rígida de controlar pois a legislações anteriores não conseguiram ser eficazes como se esperava. Levando em consideração as diferenças encontradas pois o resultado das Leis depende dos níveis de amadurecimento da sociedade que recebe, o quadro abaixo demonstra como outros países implantaram e quais as regras estabelecidas e as diferenças entre elas.



Tratado de Maastricht CCE	Budget Enforcement Act EUA	Fiscal Responsibility Act Nova Zelândia
Definição de critérios para respaldar a sustentação financeira de cada Estado-Membro; Cada Estado-Membro conduz sua política orçamentária, entretanto os resultados devem convergir para os critérios acordados; O Tratado estabelece metas fiscais e existe punição para o Estado-Membro que não se enquadrar dentro do que regula as disposições do Tratado; Existe Conselhos de Fiscalização.	Foi criada para balizar a política do Governo Federal, já que cada Estado possui regras próprias; Permite a alteração na estrutura orçamentária, desde que se aumente a receita ou que um aumento de uma despesa seja seguido de uma redução de uma outra despesa. Possui mecanismos de controle imediato das despesas, o que assegura o cumprimento dos limites e metas orçamentárias previstas;. A fixação de metas de superávit é determinada pelo Congresso;	Não existe a previsão de metas fiscais, porém a conduta da política fiscal está pautada em bases prudenciais; O executivo possui liberdade orçamentária, mas precisa dar o máximo de transparência possível e seguir alguns princípios estabelecidos pelo Congresso; A <i>Fiscal Responsibility Act</i> atinge toda a Nova Zelândia já que esse país possui a característica de ser um Estado unitário conduzido por um regime Parlamentarista..
Lei de Responsabilidade Fiscal – Brasil		
Foi criada para atingir todas as esferas de governos, poderes da República, Ministério Público e entidades pertencentes ao grupo da Administração Pública Indireta Possui limites para o endividamento público e para despesas com pessoal.		

Quadro 3 – As principais legislações fiscais

Fonte: MACHADO, (2004).

Muitos autores defendem a ideia que os tributos é dever de cada indivíduo e que o Estado necessita desses recursos para promover os interesses públicos essa arrecadação não deve ser vista somente como um sacrifício desnecessário, porém e sim como uma forma imprescindível de manter os membros de uma sociedade bem atendidos pelo poder público.

Nesse mesmo sentido tendo como premissa de que o Liberalismo está cunhado no princípio da propriedade privada e quaisquer tentativas de destruir tal propriedade deve ser ignorada, uma vez que, a defesa do patrimônio privado ficaria ameaçado com a intervenção do Estado.

A teoria liberal é difícil de ser conceituada pois vem se modificando ao longo do tempo no que se refere a responsabilidade pública, nas mais variadas situações como educação, erradicação da pobreza dentre outros, por outro lado já existem indícios de que o chamado Neoliberalismo já tenha seu início naquilo que se pode notar nas entidades criadas para buscarem uma finalidade em comum como um desenvolvimento pleno, considerando a atual realidade de cada país.



REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>.

Acesso em: 29 jan. 2019

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**. Disponível em: www.revistas.usp.br. Acesso em: 10 fev. 2019.

FORIGO, Marlus Vinicius; **crise do estado de bem-estar social e neoliberalismo**: Disponível em: revista.unicuritiba.edu.br. Acesso em: 05 fev. 2019.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana. **Finanças públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

GUERRA, Luiz Antonio. **Liberalismo**. Infoescola. Disponível: <https://www.infoescola.com/filosofia/liberalismo->. Acesso: 15 fev. 2019.

MACHADO, Marcelo de Freitas. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do estado**: uma análise dos resultados dos Governos estaduais. 2004. 117 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Finanças) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

STEWART Jr., Donald. **O que é o liberalismo?**. 5 ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995. 118 p.



O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL,
OS TRIBUNAIS DE CONTAS
E A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA



Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-64505-15-5



9 788564 505155



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Há 36 anos em defesa da supremacia do interesse social

REALIZAÇÃO
ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS
A chave para o conhecimento na Administração Pública