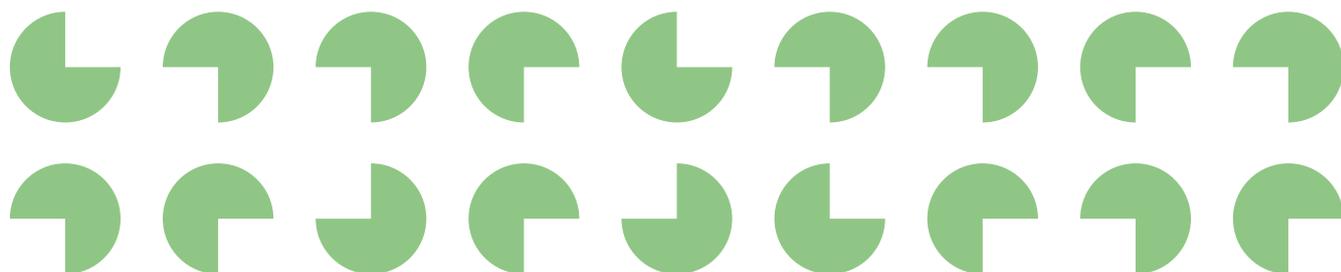


ENTREVISTA

Página 6

Margit Kraker,
Secretária-Geral da INTOSAI

Os desafios da INTOSAI
no novo cenário
mundial



Opinião | Página 11

Um novo código fiscal como proposta
de reconstrução da governança

*José Roberto Afonso e
Leonardo César Ribeiro*

Destaque | Página 246

TCU desenvolve modelo de
prevenção e combate ao
assédio sexual e moral





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



© Copyright 2022, Tribunal de Contas da União do Brasil

Os conceitos e opiniões expressas em obras doutrinárias assinadas são de inteira responsabilidade dos autores.

A reprodução completa ou parcial desta publicação é permitida, sem alterar seu conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

www.tcu.gov.br

Missão

Aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma administração pública efetiva, ética, ágil e responsável.



Tribunal de Contas da União - v.1, n.1 (1970) - - Brasília: TCU, 1970

v.

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de 1976 a 1988, semestral; de 1990 a 2005, trimestral; 2006, anual; de 2007 a 2018 quadrimestral, a partir de 2019; semestral.

ISSN eletrônico 2594-6501

1. Controle de gastos públicos - Brasil, 2. Controle externo - Brasil, I.
Tribunal de Contas da União.

Catalogada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Bruno Dantas

CONSELHO EDITORIAL

Augusto Sherman Cavalcanti

(Ministro-Substituto)

Cristina Machado da Costa e Silva

(Procuradora-Geral Ministério Público junto ao TCU)

Adriano Cesar Ferreira Amorim

(Secretário-Geral da Presidência)

Leonardo Rodrigues Albernaz

(Secretário-Geral de Controle Externo)

Lúcio Flávio Ferraz

(Secretário-Geral de Administração)

Ana Cristina Melo Pontes de Botelho

(Diretora-Geral / Instituto Serzedello Corrêa)

EDIÇÃO

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

Clemens Soares dos Santos

Cibele de Oliveira Lyrio

REVISÃO

Isadora Abreu Rodrigues

Regina Furquim

PROJETO GRÁFICO

Marcello Augusto Cardoso dos Santos

CAPA, DIAGRAMAÇÃO E FOTOMONTAGENS

NCom/ISC

IMAGENS

Adobe Stock

Departamento de Pós-Graduação e Pesquisas

St. de Clubes Esportivos Sul

Trecho 3 Lote 3

Brasília, DF, 70200-003

revista@tcu.gov.br

ISSN eletrônico - 2594-6501



PREZADO LEITOR,

O Tribunal de Contas da União assumirá em novembro de 2022 a presidência da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), que reúne instituições de 196 países, e atua para aperfeiçoar e padronizar normas de auditoria pública, bem como para induzir ações que promovam a melhoria da governança e dos serviços públicos dos países membros.

Instituições de auditoria autônomas e independentes têm um papel fundamental para garantia da democracia e da observância às leis e regramentos nacionais e internacionais por parte de governantes e gestores.

Neste contexto, a Edição 149 da Revista do TCU entrevista Margit Kraker, Secretária-Geral da Intosai e Presidente do Tribunal de Contas da Áustria. Margit nos fala de sua expectativa para o XXIV Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incosai), que acontecerá em novembro no Rio de Janeiro, além de destacar, na condição de primeira mulher a assumir este cargo, seu projeto de promover a igualdade e a inclusão de gênero em toda a Intosai.

Na coluna Opinião, José Roberto Afonso, Professor do Instituto de Direito Público e Investigador da Universidade de Lisboa, e Leonardo Ribeiro, Analista do Senado Federal e ex-pesquisador da Victoria University em Melbourne, debatem a necessidade de promover a reconstrução da governança fiscal no Brasil a partir de um Novo Código de Finanças Públicas, considerando as complexidades do processo orçamentário atual.

A coluna Destaque faz referência ao modelo teórico desenvolvido pelo TCU para a implantação de um sistema de prevenção e combate ao assédio moral e sexual na Administração Pública, por meio do qual o Tribunal busca contribuir para que as instituições públicas tenham ambientes de trabalho mais seguros e saudáveis.

A jurisprudência comentada apresenta decisões da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz que tratam da incidência do teto remuneratório sobre remunerações com acumulação lícita e da privatização da Eletrobrás. Também são destacadas duas decisões de relatoria do Ministro Augusto Nardes, uma acerca do contrato de concessão da BR-163, em Mato Grosso, e a outra acerca da estrutura de governança existente para promoção de incentivos públicos federais à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) a cargo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Por fim, artigos selecionados enriquecem esta edição, abordando temas como: aspectos regulatórios e econômicos dos contratos de arrendamentos portuários; a mensuração multidimensional da pobreza e da desigualdade no Brasil; o processo de criminalização primária e secundária e papel das agências de fiscalização e controle na detecção dos crimes de colarinho branco; controle societário estatal e caracterização das sociedades de economia mista; prestação de contas de prefeitos como instrumento de *accountability* e critérios de avaliação da gestão da ética em organizações públicas.

E dando continuidade à implementação das melhores práticas editoriais, comemoramos nesta edição a ampliação de banco de pareceristas *ad hoc* e a indexação no Latindex, que registra e difunde revistas acadêmicas editadas nos países Ibero-americanos.

Assim, convido todos a desfrutarem da leitura desta Edição, deixando o convite para que participem da Revista do TCU, comentando ou contribuindo com artigos e pareceres.

Boa leitura!



Bruno Dantas

Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União e
Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU



Sumário	Índice e Destaques
<p>Entrevista</p> <p>Os desafios da INTOSAI no novo cenário mundial <i>Dra. Margit Kraker, Secretária-Geral da Intosai</i></p> <p>Opinião</p> <p>Um novo código fiscal como proposta de reconstrução da governança <i>José Roberto Afonso</i> <i>Leonardo Cezar Ribeiro</i></p> <p>Artigos</p> <p>A orientação seletiva da criminalização secundária e o papel das agências de fiscalização e controle na detecção dos crimes de colarinho branco <i>Thiago da Cunha Brito</i></p> <p>Regulação portuária e a inaplicabilidade do conceito de serviço público aos contratos de arrendamento <i>Sandro José Monteiro</i></p> <p>A definição de poder de controle estatal para fins de caracterização das sociedades de economia mista: uma análise à luz das Leis nºs 6.404/1976 e 13.303/2016 <i>Victor Felipe de Oliveira Nascimento</i></p> <p>O atual protagonismo da multidimensionalidade da pobreza <i>Angelo Henrique Lopes da Silva</i></p> <p>Jurimetria e indicadores de corrupção: o caso do estado do Rio de Janeiro <i>Gilson Piqueras Garcia</i></p> <p>Critérios de avaliação da gestão da ética para organizações públicas <i>Patrícia Garone Figueira Falcão</i></p> <p>Governança pública e unidades de controle interno: nível de aderência às boas práticas de governança <i>Gilderlanio Alves Holanda</i> <i>Erivan Ferreira Borges</i></p> <p>Impacto do controle sobre probabilidade de fraudes em dois municípios de Pernambuco: Lei Newcomb-Benford <i>José André Carneiro Filho</i> <i>James Anthony Falk</i></p> <p>A realização da <i>accountability</i> nas prestações de contas dos prefeitos catarinenses <i>Arlindo Carvalho Rocha</i> <i>Clerilei Aparecida Bier</i> <i>Thaisy Maria Assing</i></p>	<p>6 Destaques TCU 245</p> <p>11 Jurisprudência Comentada 249</p> <p>28 Índice de autores 254</p> <p>Pareceristas <i>ad hoc</i> 256</p> <p>55 Como publicar na revista do TCU 257</p> <p>83</p> <p>110</p> <p>126</p> <p>145</p> <p>181</p> <p>200</p> <p>217</p>

OS DESAFIOS DA INTOSAI NO NOVO CENÁRIO MUNDIAL



Entrevista com **Margit Kraker, Secretária-Geral da Intosai**

Dra. Margit Kraker

Secretária-Geral da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Eleita Presidente do Tribunal de Contas da Áustria (ACA) pelo Parlamento austríaco em junho de 2016 para um mandato de 12 anos. Tem grande experiência em Auditoria Governamental nacional e internacional como ex-diretora do Tribunal de Contas da Província da Estíria (Áustria) e vice-membro da Organização Europeia das Instituições Regionais de Auditoria de Finanças Públicas Externas (EURORAI), funções que exerceu até assumir o cargo na EFS da Áustria. Foi, também, especialista legal no Parlamento austríaco, vice-diretora do gabinete do Governo da Estíria e membro do grupo de direção da reforma administrativa, além de ter sido membro do Conselho de Supervisão de Empresas do setor privado.

[Revista TCU] *Sob a direção da Ministra Ana Arraes, o Tribunal de Contas da União vem, nos últimos anos, aumentando a participação feminina nos cargos de gestão. Você foi a primeira mulher a assumir a Secretaria-Geral da Intosai. Ser pioneira em um cargo como esse acaba*



sendo exemplo para muitas outras mulheres que almejam cargos semelhantes. Qual o legado que espera deixar e qual a mensagem que você gostaria de transmitir a essas mulheres?

[MK] Como primeira mulher presidente da EFS da Áustria e Secretária-Geral da INTOSAI, meu objetivo era provocar uma mudança na cultura. Isso envolve muito trabalho, mas também traz muito *feedback* positivo quando as coisas vão bem. Minha mensagem é que as mulheres não devem se esquivar de assumir responsabilidades. A disposição para exercer cargos de liderança é um pilar do sucesso. O próprio conhecimento e competência, bem como a própria experiência dos objetivos alcançados até o momento, são fatores encorajadores para seguir o caminho com firmeza.

Dentro da Intosai, cerca de 20% de todos os dirigentes das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são atualmente do sexo feminino, então ainda há um longo caminho a percorrer até alcançarmos a igualdade de gênero.

Espero que durante o meu mandato como Secretária-Geral, a igualdade e a inclusão de gênero sejam ainda mais promovidas em toda a Intosai – e estou confiante de que a adoção do futuro Plano Estratégico, que define a promoção e apoio da igualdade e inclusão como uma prioridade organizacional da Intosai, será um marco importante neste processo.

[Revista TCU] *O XXIV Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incasai), que será realizado de 7 a 11 de novembro de 2022, na cidade do Rio de Janeiro, se aproxima. Qual a sua expectativa para o evento e para as decisões que dali serão adotadas para os rumos da Intosai?*

[MK] Organizar um evento global da Intosai nos dias de hoje é um enorme desafio, e gostaria de agradecer ao TCU por sua cooperação e flexibilidade neste sentido. O XXIV INCOSAI será um marco para a comunidade da Intosai, a fim de definir o caminho para a implementação das lições aprendidas com os desafiadores últimos anos.

Os dois temas principais do Congresso – “O trabalho das Entidades Fiscalizadoras Superiores no contexto da calamidade pública” e “Voz global, resultado global e impacto de longo alcance” – correspondem, a meu ver, muito bem a missão da Intosai para os próximos anos.

Outro passo importante nessa direção será a adoção pelo Congresso do próximo Plano Estratégico da Intosai para o período de 2023 a 2028. Com as novas prioridades organizacionais, como a promoção da igualdade e inclusão e o desenvolvimento da resiliência das EFS, a Intosai deve estar bem preparada para realizar nossas próximas tarefas. Essa missão também será complementada pela nova Força Tarefa de comunicação, que o TCU e a Secretaria-Geral presidirão conjuntamente.

[Revista TCU] *Quando você assumiu a Secretaria-Geral da Intosai, em 2016, a organização passava por uma reflexão e estruturava um terceiro plano estratégico, com vigência para os anos de 2017 a 2022. Quais foram os principais desafios já superados nesse período?*

[MK] Um desafio para a Intosai nos últimos anos, que infelizmente ainda está muito presente, é constituído pelos problemas que as EFS enfrentam quando se trata de sua independência.

Durante o período entre 2017 e 2022, a IDI publicou dois Relatórios Globais de Avaliação das EFS, que mostraram que as EFS em todo o mundo ainda estão enfrentando sérias restrições em seu trabalho, devido à falta de independência. Especialmente através de mecanismos como o “Mecanismo de Defesa Rápida de Independência das EFS” (SIRAM) da IDI, mas também através da sensibilização dos doadores para esta questão, encontramos meios adequados para enfrentar este desafio.

Outro desafio que as EFS vêm enfrentando é cumprir com sua nova responsabilidade no monitoramento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por meio de nossa cooperação com a ONU e outros parceiros externos e por meio de vários programas, a Intosai está apoiando com sucesso as EFS nessa importante tarefa.

Um desafio completamente inesperado foi, obviamente, a pandemia da covid-19 com todas as suas implicações negativas em nosso trabalho e em nossos mecanismos de cooperação estabelecidos. Mas, felizmente, conseguimos adaptar nossos métodos de trabalho de forma surpreendentemente rápida, com efeitos positivos sustentados para o futuro.

[Revista TCU] *Um dos eixos defendidos pelo TCU para a gestão brasileira na INTOSAI é o fortalecimento da voz global de instituição. Como Secretária-Geral, pode nos falar sobre sua experiência com instituições como ONU, FMI, OCDE etc. Como seria possível aprofundar essa relação?*

[MK] A cooperação da Intosai com stakeholders é de crucial importância. Por esta razão, a Secretaria-Geral, e também outros órgãos da Intosai, aumentaram sua cooperação com stakeholders nos últimos anos. Um exemplo recente é a contribuição das EFS para a implementação dos ODS, em que ocorreu a cooperação regular com stakeholders – em particular com a ONU. Por 50 anos, a Intosai trabalhou em estreita colaboração com a ONU como o stakeholder mais importante. Juntos, organizamos 25 simpósios ONU/INTOSAI, assim como outros eventos.

A cooperação com a OCDE aumentou de maneira considerável recentemente, sobretudo por meio da participação de representantes da Intosai em iniciativas da OCDE como a Aliança de Auditores. O FMI representa uma importante cooperação com os doadores também quando se trata de questões essenciais, como a defesa da independência das EFS.

O futuro Plano Estratégico da Intosai também está levando em conta essa intensa cooperação com parceiros externos e determina “reforçar as parcerias estratégicas” como uma das prioridades organizacionais da Intosai para os próximos anos.

[Revista TCU] *São notórias as disparidades entre as EFS dos 196 países. Entretanto, existe uma agenda mínima que é relevante para todas as nações. Como identificar essa agenda mínima (independência, qualidade técnica, padrões de auditoria etc) com a necessidade de levar ao centro do debate questões importantes para países com baixo nível de institucionalidade?*

[MK] As EFS em todo o mundo têm no centro de seu trabalho a promoção da boa governança, da prestação de contas e da transparência. Isso, por sua vez, serve ao propósito de fazer a diferença na vida dos cidadãos.



No que diz respeito aos países com baixo nível de instituições estabelecidas, as EFS podem dar uma contribuição valiosa no esclarecimento da importância dos diferentes níveis de governo, sua interação e sua comunicação com o público.

Nos últimos anos, a Intosai colocou uma forte ênfase no desenvolvimento de capacidades em EFS que trabalham em ambientes desafiadores. O Fluxo de Trabalho do CBC “Auditoria em Contextos Complexos e Desafiadores”, por exemplo, está na vanguarda quando se trata de avaliar as condições em que as EFS de países em desenvolvimento ou frágeis operam e identificar o apoio necessário. A IDI também tem prestado apoio específico e direcionado às EFS – especialmente no que diz respeito às demandas atuais das instituições públicas em todo o mundo: resiliência, planejamento estratégico robusto, governança eficaz das EFS, entre outras.

[Revista TCU] *No meio da execução do plano estratégico da Intosai, o mundo foi surpreendido com o surgimento do novo coronavírus. Como a Intosai se estruturou e se reinventou para desempenhar sua missão e se adequar às adversidades que a pandemia trouxe? Como esse novo cenário de transformação digital impactará a Intosai nos próximos anos? Que mudanças no funcionamento da instituição podem ocorrer nos próximos dez anos?*

[MK] A pandemia da covid-19 deu origem a novas tarefas a serem desempenhadas pelas EFS, como a auditoria das medidas de emergência da covid-19 ou a aquisição de equipamentos médicos e vacinas. As EFS também foram obrigadas a realizar auditorias remotas e aproveitar as oportunidades oferecidas pela digitalização.

O que tem sido especialmente importante para mim, como Secretária-Geral, é que a Intosai conseguiu permanecer operacional e apoiar seus membros no cumprimento de suas principais tarefas, bem como atender as novas demandas de avaliação da solidez e sustentabilidade das medidas de emergência de seus governos.

Nesse contexto, a Intosai foi rápida em fornecer, por um lado, o suporte técnico para garantir que suas operações continuassem sem problemas em modo virtual e, por outro, o desenvolvimento de capacidades. Os Objetivos 1-4 da Intosai forneceram ferramentas e informações essenciais para ajudar as EFS a permanecerem relevantes nesta crise: os órgãos de trabalho do Comitê de Normas Profissionais, o Comitê de Desenvolvimento de Capacidades e o Comitê de Criação de Capacidades elaboraram produtos e diretrizes para auxiliar as EFS na adaptação de seu trabalho de auditoria. O Comitê de Política, Finanças e Administração da Intosai iniciou o apoio financeiro para as EFS que precisam, por exemplo, de hardware ou software de TI e Comunicação. Por meio do programa de subsídios “Continuidade das EFS durante a covid-19”, um total de 52 EFS em todo o mundo puderam ser apoiadas.

A IDI elaborou vários produtos sobre os impactos da covid-19, por exemplo, na gestão estratégica, inovação e independência das EFS, e desenvolveu um guia prático sobre a auditoria de transparência, prestação de contas e abrangência do uso do financiamento emergencial. Todos estes acontecimentos mostram que a Intosai esteve e estará aberta para se adaptar e aplicar inovação e mudança.



[Revista TCU] *Em que medida a transformação digital dentro dos governos e a utilização das redes sociais permitindo maior voz aos cidadãos podem impactar o trabalho das EFS? Quais as grandes mudanças para os próximos dez anos?*

[MK] A transformação digital do setor público apresenta uma oportunidade para as EFS processarem grandes quantidades de dados com eficiência e usarem esses dados para análises intersetoriais. Para isso, as EFS precisarão integrar novos métodos de trabalho e garantir que estejam suficientemente equipadas com o conhecimento necessário – por meio, por exemplo, do recrutamento de analistas de dados.

A digitalização também transforma os produtos publicados pelas EFS. Ela oferece a oportunidade de preparar, a título de exemplo, gráficos interativos para ilustrar os resultados de uma auditoria de maneira fácil de entender e transmitir as descobertas rapidamente. Trata-se de uma evolução vantajosa, especialmente no que diz respeito ao valor que as EFS entregam ao público.

O fato de as EFS também utilizarem cada vez mais as redes sociais é outro avanço benéfico, pois dá aos cidadãos a oportunidade de se manterem informados, fazerem perguntas e enviarem sugestões de temas de auditoria. Dessa forma, as EFS podem permanecer relevantes e engajar o público em seus trabalhos de auditoria.

[Revista TCU] *Uma das suas bandeiras ao assumir a Secretaria-Geral foi o aperfeiçoamento da comunicação da Intosai com diferentes partes interessadas. Em uma das falas chegou a afirmar que a diversidade de canais de comunicação não seria necessariamente uma desvantagem para a organização. Qual seria o desafio de comunicação a ser enfrentado pela Intosai para aperfeiçoar o diálogo?*

[MK] A diversidade de canais de comunicação utilizados pela Intosai – como o site da Intosai, a conta do Twitter da Revista, o Portal da Comunidade da Intosai, o site issai.org ou os diferentes sites dos órgãos de trabalho – podem proporcionar um maior alcance, mas também impõem desafios.

O objetivo de longa data da Intosai tem sido falar em uma só voz para a comunidade de auditoria e representar suas EFS membros face aos seus stakeholders de maneira coerente. Isso requer uma política de comunicação clara, que estabeleça diretrizes para evitar duplicação de esforços, defina a finalidade dos diferentes canais de comunicação, assegure a consistência de conteúdo e branding e designe o papel a ser desempenhado pelas mídias sociais da Intosai.

Essas questões serão algumas das principais preocupações da recém-criada força tarefa para comunicação da Intosai. O Tema II do XXIV INCOSAI “Voz global, resultado global, impacto de longo alcance” também se encaixa muito bem com os esforços mencionados acima.



UM NOVO CÓDIGO FISCAL COMO PROPOSTA DE RECONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA



José Roberto Afonso

Pós-doutorado em Administração Pública pela Universidade de Lisboa, doutor em economia pela Unicamp, mestre em economia pela UFRJ e professor do IDP e do ISCSP. Pesquisador do CAPP e da GV Europa, consultor de organismos internacionais. Sócio-fundador das empresas de consultoria FINANCE, no Brasil, e A&B, em Portugal. Ex-economista e superintendente do BNDES. Ex-consultor técnico da Assembleia Constituinte, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



Leonardo Cezar Ribeiro

Ex-pesquisador visitante da Victoria *University*, em Melbourne, é formado em Economia pela Universidade de Brasília. Mestrando em Economia pelo IDP, com pós-graduação em Orçamento Público pelo ISC/TCU, tem mais de 15 anos de experiência no campo das Finanças Públicas. Foi coordenador de Avaliação Macrofiscal e de Estudos Fiscais na Secretaria de Orçamento Federal, quando atuou como Analista de Planejamento e Orçamento, e hoje exerce o cargo de Analista do Senado Federal. Um dos idealizadores da Instituição Fiscal Independente (IFI). Nos últimos anos, vem contribuindo no debate sobre Finanças Públicas com diversos artigos publicados em jornais e revistas de grande circulação, participando, também, como coautor de capítulos de livros sobre Finanças Públicas.



1. INTRODUÇÃO

Há exato um século, em 1922, o Brasil adotou um Código de Contabilidade Pública que pavimentou o caminho para a maioria do país na área fiscal. Esse aniversário centenário deveria inspirar inovação e competência para reconstrução do arcabouço fiscal brasileiro, abalado nos últimos anos por uma sucessão de equívocos, retrocessos e fracassos.

Em um mundo em guerra, passando por transformações sociais, econômicas e culturais, preocupado com os efeitos da pandemia, elevado endividamento público dos países, questões ambientais e impactos econômicos da revolução tecnológica em curso, nota-se que a reorganização do arcabouço de regras fiscais é uma tendência internacional no campo das finanças públicas. Nesse contexto, o Brasil deveria acompanhar essa agenda global, resgatando o papel que já teve como ator de primeira linha em inovações relacionadas à área fiscal, cabendo lembrar da rica história brasileira nessa área.

Em 1922, o país deu um largo passo para a consolidação da conformidade orçamentária com a aprovação do Código de Contabilidade Nacional.¹ O Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, “possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais e etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal”.² O Código promoveu profunda organização nos serviços contábeis do setor público, assim como ordenou variáveis fiscais importantes para o acompanhamento das contas públicas.

Em 1964, poucos dias antes da ditadura militar, e fruto de mais de uma década de debates e iniciativas de servidores públicos e parlamentares, foi aprovada a lei que estabeleceu no país as normas gerais de direito financeiro³ para a federação brasileira, com uma visão estratégica e integrada dos processos e dos instrumentos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Seu espírito inovador alcançou inclusive a aplicação do regime de competência para a despesa não financeira, que só veio a se tornar comum nos governos das economias avançadas muitas décadas depois.

Em 1988, influenciada pelo constitucionalismo liberal estrangeiro, sobretudo o da Alemanha ocidental⁴, a nova Constituição também dedicou, pela primeira vez, um dos oito títulos que a compõem para Tributação e Orçamento (sexto título), incluindo um capítulo exclusivamente para Finanças Públicas.⁵ O texto constitucional se apresenta com diversos dispositivos voltados

1 Decreto. Nº. 4.536, de 28/1/1922 – ver íntegra em: <https://bit.ly/3LzzGYC>.

2 Nos dizeres de Giacomoni em **Orçamento Público**. 13 ed., São Paulo: Atlas, 2005.

3 Lei nº 4.320, de 17/3/1964 – ver: <https://bit.ly/3qTWrhY>.

4 Análise feita por Ricardo Lobo Torres, **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. V. O Orçamento na Constituição**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

5 O histórico foi resgatado e detalhado por José Afonso, **Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas**, **Revista do BNDES** n.º 11, junho/1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7szb4td>.



para o controle do endividamento, que ironicamente nunca foram regulamentados no âmbito do Governo Federal, assim como inova ao prever a economicidade como um dos princípios do processo de fiscalização financeira e orçamentária da União⁶.

Em 2000, foi editada uma lei complementar, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁷ a partir de projeto acordado entre governo central e subnacionais, com amplo apoio do Congresso Nacional, e depois ratificado no STF.⁸ Inspirada nas boas práticas neozelandesas e nas regras fiscais vigentes na Europa, foi uma das pioneiras entre as leis desse tipo no mundo porque equilibrou princípios, padrões de governança e regras fiscais, tudo junto e misturado, com uma estratégia sofisticada de melhorar a gestão fiscal em suas diferentes faces. Sempre é bom lembrar que nem todos os seus dispositivos foram implementados até hoje.

Essas histórias de sucesso e de inovação devem servir de inspiração e motivação para discussões sobre a necessidade de um novo e radical processo de reconstrução da governança fiscal no país. Há certo consenso entre os técnicos nesse sentido diante da rápida e grave deterioração que atinge as instituições fiscais no Brasil. Aqui, deve-se levar em conta os erros e os equívocos que marcam recentemente a gestão e as práticas fiscais no país, como os que culminaram em *impeachment* presidencial, para resumir a um só evento a marca desse processo de desgaste da governança.

Esse brevíssimo resgate da histórica capacidade reformista do Brasil se soma às lições que se podem aprender do debate em curso sobre mudanças de paradigmas fiscais. Além de outros participantes, essa ampla “mesa-redonda” no palco internacional conta com recentes discussões promovidas por dois renomados *experts* na área macrofiscal – Vitor Gaspar⁹ e Oliver Blanchard¹⁰. Os dois apresentaram duas propostas diferentes para uma nova governança na Europa, analisadas na seção seguinte deste artigo.

Mais do que uma reforma, é forçoso promover uma reconstrução da governança fiscal no Brasil considerando as complexidades do processo orçamentário atual. É essa a tese que este artigo sustenta quando apresenta proposta baseada em três pilares:

6 Constituição promulgada em 5/8/1988 – ver: <https://bit.ly/3JOA8O7>.

7 Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 - ver: <https://bit.ly/3NE5EVE>.

8 Para recuperar a memória desde a elaboração da proposta inicial até a sua aprovação pelo Congresso, bem como debates iniciais no STF, dentre outros trabalhos, vale ver José Roberto Afonso, **Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei**, FGV Projetos, maio/2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8864xaa>.

9 Resumo da proposta de Gaspar, disponível em: <https://bit.ly/2ZxLWqn>.

10 Proposta apresentada em Blanchard *et al.* (2021). *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards* – ver: <https://tinyurl.com/ybkk475b>.



1. Novo Código de Finanças Públicas¹¹ para reunir, consolidar e harmonizar, em um só ato legislativo, todas as regras e padrões de governança fiscal, oriundas da Constituição ou de leis complementares, incluindo as que tenham caráter nacional;
2. Fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal, considerando a natureza integrada do federalismo fiscal brasileiro;¹² e
3. Processo de revisões periódicas do gasto público (*Spending Reviews*) para promover disciplina fiscal e eficiência na execução dos programas governamentais.¹³

2. REPENSANDO A GOVERNANÇA FISCAL NO DEBATE INTERNACIONAL: REGRAS VERSUS PADRÕES

Há consenso, ou quase unanimidade, de que a governança fiscal precisa ser repensada no mundo. Com as transformações promovidas na sociedade e na economia pela chamada revolução digital, as consequências da pandemia internacional da Covid-19 e, mais recentemente, a guerra na Ucrânia, a reconstrução do arcabouço de regras fiscais na Europa é parte de uma agenda internacional na área das finanças públicas. Essa discussão vem influenciando as opiniões de renomados especialistas de outras regiões do mundo¹⁴ onde vigora esse tipo de arranjo institucional. É o caso de diversos países da América Latina, incluindo o Brasil.

Nesse contexto, duas visões diferentes sobre qual modelo de governança fiscal deveria ser adotado na Europa merecem a atenção de especialistas brasileiros que atuam no campo das finanças públicas. Para Vitor Gaspar, o regime institucional baseado em regras fiscais deveria ser mantido pelos países da Zona do Euro, mas com formato novo, simplificado e efetivo. Mas para Blanchard *et al.*, poderia funcionar melhor na Europa um arcabouço ancorado em padrões de governança, abandonando-se o regime institucional baseado em regras fiscais. Nesse sistema, referenciado no regime neozelandês, a política fiscal é orientada por prescrições qualitativas e regras procedimentais *ex-post* que deixam espaço para decisões de governo no âmbito de um processo transparente de monitoramento da trajetória das contas públicas.

11 Proposta incipiente dos autores apresentada em artigo, disponível em: <https://bit.ly/3DwqWQu>.

12 Observações também já apresentadas por esses autores – em Afonso e Ribeiro (2022) –, ver em: <https://bit.ly/3uUcJsB>.

13 Antecipa-se que essa ideia já foi formalizada pelo Senador José Serra no Projeto de Lei nº 428, de 2017, que dispõe sobre o Plano de Revisão Periódica de Gastos na administração pública. Aprovado no Senado Federal em 2018, o projeto segue tramitando na Câmara (PLP 504/2018). Ver em: <https://tinyurl.com/yb2nyk2j>.

14 Proposta de Arminio Fraga, disponível em: <https://tinyurl.com/ybkx7nc5>.



Aqui se coloca uma possível fronteira no debate internacional: regras fiscais – modelo europeu – ou padrões de governança – modelo neozelandês?

Antes de analisar as propostas apresentadas por Gaspar e Blanchard, respostas para as seguintes questões são pertinentes: o que são regras fiscais, quais países as adotam e qual a importância delas para o modelo de governança na Europa?

Para começar, é importante dizer que as regras fiscais servem para limitar as margens de manobra dos formuladores de políticas públicas a partir de limites numéricos aplicados sobre parâmetros orçamentários – dívida, receita, despesa ou resultado fiscal. Estabelecidas em lei, promovem responsabilidade fiscal e sustentabilidade intertemporal das finanças públicas; também ajudam governos a adotarem políticas públicas mantendo trajetória fiscal controlada. Tais restrições, vale ressaltar, podem ser prejudiciais quando limitam a capacidade de reação a choques econômicos, promovem a compressão de categorias de gastos relevantes, por exemplo, investimentos, ou incentivam a prática da “contabilidade criativa”¹⁵ na execução orçamentária.

Neste artigo, adota-se o conceito de regras fiscais como sendo limites numéricos, conforme FMI¹⁶. Em perspectiva mais ampla, os modelos de governança sempre se apoiam em regras, mas é importante notar que estas podem ser procedimentais (padrões de governança) ou fiscais (limites numéricos definidos *ex-ante*). Assim fica mais fácil perceber que um arcabouço pode ser fortemente desenvolvido sem a presença de regras fiscais. É nesse tipo de arcabouço que repousa o sofisticado Orçamento do Bem-Estar da Nova Zelândia^{17 18}.

Avançando no tema, cabe esclarecer que as regras fiscais podem ser agrupadas em quatro categorias: limite ou meta para a despesa pública (*expenditure rule*), para a receita pública (*revenue rule*), para o resultado fiscal (*budget balance rule*) ou para o endividamento público (*debt rule*). Como mostra a Figura 1, elaborada por Luiz de Mello, poucos países não contam com regras fiscais para restringir políticas públicas: Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Noruega.

15 Apresentação de Luiz de Mello no evento promovido pelo TCU e pela FIESP: Regras Fiscais: Tendências e Aprendizados Internacionais, disponível em: <https://bit.ly/3qQLxd3>.

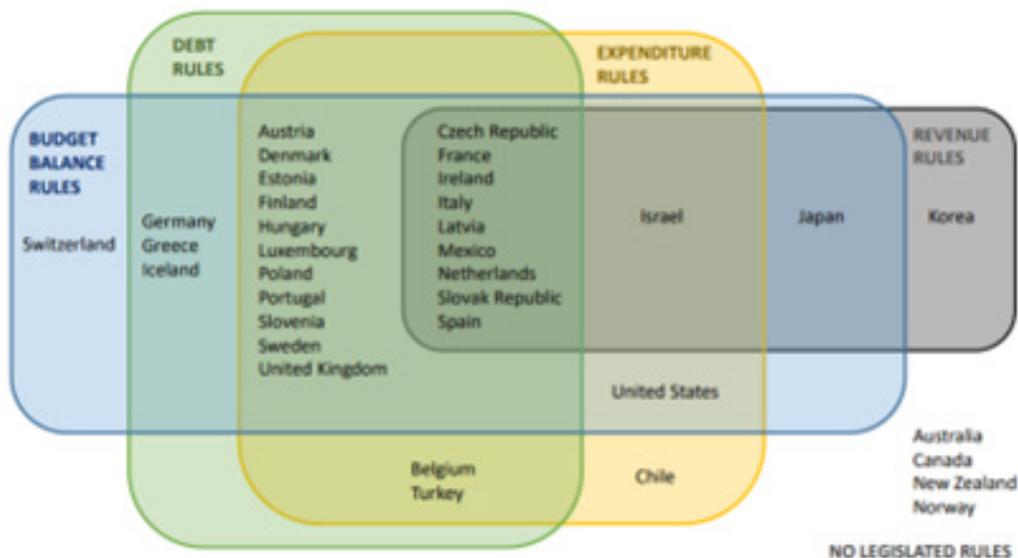
16 Análise completa do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre regras fiscais, disponível em: <https://bit.ly/3tW1tg3>.

17 Processo orçamentário neozelandês pode ser explorado em: <https://bit.ly/3Lsdjo0>.

18 Mais detalhes sobre o orçamento do bem-estar neozelandês em: <https://bit.ly/3iPH7Pa>.



Figura 1. Regras fiscais nos países da OCDE



Fonte: Luiz de Mello (reproduzido de sua apresentação em seminário TCU/FIESP em 23/03/2022).

Feita essa abordagem conceitual sobre as regras fiscais, mostrando, inclusive, a experiência internacional, resta conhecer a importância delas para a Europa.

Com a unificação monetária, o mercado de títulos públicos na Zona do Euro se tornou uma espécie de piscina (*pool*) comum. Nesse cenário, o descontrole das contas públicas de um país europeu é visto com preocupação, pois uma crise fiscal localizada pode rapidamente se alastrar para outras nações, causando elevação descompensada da demanda agregada e da elevação da taxa de juros fixadas pelo Banco Central Europeu, o que acarreta a desvalorização de ativos acumulados por países vizinhos. Em outras palavras, a disciplina do mercado de títulos por si só não seria suficiente para manter a estabilidade macroeconômica na região, implicando a necessidade de constrangimentos na condução da gestão fiscal – é aqui que as regras fiscais assumem importante protagonismo no modelo de governança europeu.

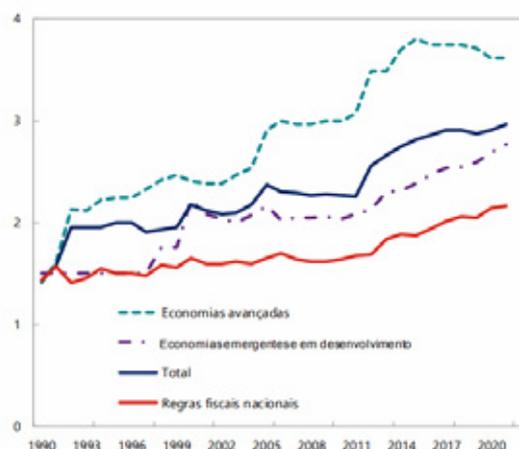
Foi assim que os riscos fiscais associados à dívida pública insustentável e a déficits orçamentários descontrolados promoveram a ratificação do Tratado de Maastrich, em 1992. A todos os estados-membros da União Europeia foi imposto um limite de 60% do PIB para a dívida pública e de 3% para o déficit orçamentário nominal. Em 1997, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, ou *Stability and Growth Pact* (SGC), avançou com procedimentos de prevenção e correção de déficits orçamentários considerados excessivos. Esse novo pacto foi reforçado em 2012 com o “*Treaty On Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*”, firmando-se a previsão de regras de orçamento equilibrado nas legislações nacionais.¹⁹

19 Histórico dos acordos e tratados firmados na Europa pode ser explorado em Bijos (2014), disponível em: <https://bit.ly/3wVWei9>.



Interessante notar que esse regime baseado em regras fiscais influenciou a agenda internacional na área econômica. Como mostra o Gráfico 1²⁰, diversos países passaram a adotá-las após a ratificação do Tratado de Maastrich.

Gráfico 1. Evolução Número de Regras Fiscais



Fonte: Paulo Medas Mello (reproduzido de sua apresentação em seminário TCU/FIESP em 23/03/2022).

Ainda é importante observar que a efetividade desse modelo vem sendo testada durante ciclos econômicos recessivos. Entre 2001 e 2005, diversos países da Zona do Euro extrapolaram os limites de déficits orçamentários, resultando em alterações no SGC para evitar o colapso da gestão fiscal em alguns países europeus²¹. Após a crise financeira internacional de 2008, as regras fiscais em vigor na Europa foram novamente descumpridas, comprometendo, novamente, a credibilidade do modelo de governança europeu²². O Reino Unido, por exemplo, suspendeu as regras de controle de resultado fiscal e de endividamento no período de 2008, adotando mecanismos de controle temporários para ajustar a política fiscal²³.

Esse histórico negativo de conformidade das regras fiscais sugere que o modelo apresenta fragilidades. Reuter (2019)²⁴, ao analisar 51 regras fiscais em vigor nos estados-membros da União Europeia, no período entre 1995 e 2015, mostra que a obediência às regras foi de apenas 50%, na média. O estudo indica um compromisso maior com as regras fiscais (i) que limitam a dívida pública (variável de estoque), (ii) pactuadas por coalizões políticas e (iii) monitoradas por instituições fiscais independentes.

20 Apresentação de Paulo Medas no evento promovido pelo TCU e pela FIESP, Regras Fiscais: Tendências e Aprendizados Internacionais, disponível em: <https://bit.ly/3qQLxd3>.

21 Calmfors analisa o arcabouço de regras fiscais na Europa em: <https://bit.ly/3LAdLAQ>.

22 Kopits critica a credibilidade das regras fiscais em vigor na Europa em: <https://bit.ly/376yDAL>.

23 FMI analisou a vigência das regras fiscais do Reino Unido em: <https://bit.ly/36Gmfrj>.

24 Estudo disponível em: <https://tinyurl.com/y9kjing9e>.



Nota-se, também, que o atual arcabouço fiscal europeu foi se tornando extremamente complexo. Hoje existem múltiplas regras de prevenção e correção de desequilíbrios fiscais vinculados a vários tipos de regras fiscais. Na prevenção, vigoram planos fiscais de médio prazo combinados com regras de contenção do crescimento das despesas e de controle do resultado fiscal estrutural. No lado da correção, funciona outro conjunto de regras – controle da dívida e de resultado fiscal nominal – que se mistura de forma disfuncional, comprometendo a harmonização do sistema como um todo²⁵.

Na crise econômica provocada pela pandemia, esse entrelaçado arcabouço acabou suspenso por meio de uma decisão inédita da Comunidade Europeia que acionou a cláusula de “escape geral” até 2023. Essa suspensão geral de todas as regras, que será possivelmente prorrogada no próximo ano em decorrência da Guerra da Rússia contra a Ucrânia²⁶, vem permitindo a injeção de recursos públicos para lidar com os efeitos socioeconômicos da pandemia, ao mesmo tempo em que lideranças debatem um novo arcabouço fiscal na Europa²⁷. Em contrapartida, o endividamento público dos países da Zona do Euro vem atingindo níveis bastante elevados: saltou de 83,5% do PIB, em 2019, para 99,9% em 2021, segundo dados da Eurostat.

Diante desse arranjo institucional complexo e do quadro fiscal preocupante – dívida elevada combinada com incertezas sociais e econômicas –, Vitor Gaspar defende a tese de que a Comunidade Europeia deveria insistir nas regras fiscais como peça-chave do modelo de governança fiscal. Apesar do histórico negativo de conformidade, ele argumenta que as regras foram importantes para ancorar a política fiscal adotada pelos países da Europa. O limite de déficit fiscal de 3%, por exemplo, teria funcionado como um ímã que “atraiu” os resultados orçamentários para o entorno desse patamar deficitário, o que contribuiu para a estabilidade fiscal dos países.²⁸

Seguindo essa linha de raciocínio, o modelo proposto por Gaspar aponta para dois caminhos: (i) simplificação do arcabouço atual, com única âncora fiscal complementada por uma regra operacional e (ii) reforma dos mecanismos de prevenção e correção de desequilíbrios fiscais. No diagnóstico que respalda a proposta, parte-se da premissa de que o atual arranjo de regras fiscais na Europa se encontra comprometido pela sua complexidade.

O objetivo maior da política fiscal fica atrelado a uma regra para controlar a relação dívida-PIB (*debt rule*) no modelo proposto por Gaspar. Esse tipo de controle é considerado a âncora natural do arcabouço fiscal, pois a variável de estoque (dívida) consegue absorver desvios orçamentários cumulativos não capturados pelas variáveis de fluxo (despesa ou déficit orçamentário). Vinculada a essa âncora, deve funcionar uma regra operacional, transparente e fácil de medir, que seja

25 Ver figura 3 na nota técnica, disponível em: <https://bit.ly/3qO4U6j>.

26 Vide: <https://tinyurl.com/ycejejeq>.

27 Ver: <https://bit.ly/3umA2ec>.

28 Efeitos das regras fiscais vigentes na Europa podem ser explorados no artigo de Caselli e Wingender (2018), disponível em: <https://bit.ly/3tZYSEV>.



capaz de orientar o crescimento da despesa ou os resultados fiscais, controlando-se, assim, a trajetória de crescimento da dívida pública.

A efetividade desse modelo depende naturalmente de adequados mecanismos de prevenção e correção de desequilíbrios fiscais. Para Gaspar, sanções podem ser automaticamente aplicadas quando os limites fiscais são rompidos, mas ainda assim deve haver margem de discricionariedade na decisão de aplicá-las com base em análise de consistência e adequação realizada por instituições fiscais independentes.

Em outro caminho, o economista Oliver Blanchard (2021) patrocina uma profunda mudança no modelo de governança fiscal da Europa. Para ele, não existem números mágicos na forma de regras fiscais que sejam capazes de assegurar a sustentabilidade fiscal da dívida pública e de responder questões complexas, como: qual é o risco de uma recessão e sua provável magnitude? Qual é o risco de que as taxas de juros reais subam? Qual é a distribuição da taxa de crescimento potencial da nação? O governo vai fazer algo a respeito? E se o governo anunciar novas políticas ou compromissos, qual é a probabilidade de cumprir esses compromissos?

Para Blanchard, o arcabouço fiscal na Europa deve se basear em padrões (standard) de gestão, não mais em regras fiscais (*rules*)²⁹. Esse sofisticado arranjo institucional tem como referência a Lei de Responsabilidade da Nova Zelândia, de 1994, que serviu de inspiração para a LRF brasileira. A gestão fiscal é orientada por princípios voltados para a sustentabilidade da dívida, para o equilíbrio dos orçamentos e para o impacto da estratégia fiscal do governo no presente e no futuro, levando em consideração os efeitos intergeracionais, entre outras prescrições de natureza qualitativa.

Nesse modelo de gestão proposto por Blanchard, importa mais a avaliação que o governo faz sobre qual tipo de política fiscal é necessária para determinado contexto econômico. Perde relevância a fixação de um limite fiscal, definido *ex ante*, como acontece no arranjo institucional das regras fiscais, quando cortes de gastos ou expansões fiscais acontecem independentemente do contexto econômico, com consequências negativas para a sociedade e para a atividade econômica. Sim, Blanchard (2021) admite possíveis vantagens de um sistema baseado em regras fiscais em certas situações, mas ele reforça que a avaliação *ex post* – caso a caso e guiada por padrões de governança – é preferível quando “as autoridades públicas não podem elaborar regras gerais, porque carecem de informações... ou [quando] as regras [seriam] inadequadas para novas circunstâncias que surgem em decorrência de fatos imprevistos”³⁰.

Em linhas gerais, a efetividade do arcabouço baseado em padrões de governança depende da qualidade dos procedimentos e dos métodos de execução da política fiscal. O desafio maior é assegurar flexibilidade sem perder de vista a trajetória sustentável da dívida pública. Naturalmente, o elevado grau de transparência e de *accountability* do processo orçamentário é essencial para o sucesso desse tipo de modelo.

29 No artigo antes citado, Blanchard *et al.* (2021), podem ser encontrados vários outros autores que tratam de regras e padrões como diferentes formas de normas que regulam comportamentos.

30 Citação se refere à Sunstein (1995), que analisa o problema das regras em: <https://bit.ly/3Ltvdxs>.



3. RECONSTRUÇÃO DO ARCABOUÇO FISCAL NO BRASIL

Ao menos duas lições podem ser aprendidas a partir do breve relato feito na introdução acerca da experiência brasileira no campo das reformas fiscais e das propostas apresentadas por Gaspar e Blanchard.

Primeira: é possível introduzir o país no estado da arte em matéria fiscal, considerando importantes reformas promovidas no passado: Código de Contabilidade Pública (1922), norma geral de finanças públicas (1964), capítulo de finanças públicas na Constituição (1988) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001). Segunda: a reconstrução do arcabouço fiscal brasileiro precisa observar a experiência internacional – das práticas testadas e bem-sucedidas aos erros e equívocos cometidos. Nessa perspectiva, a harmonização e a simplificação do modelo europeu proposto por Vitor Gaspar e a proposta de Oliver Blanchard, no sentido de um arranjo fiscal baseado em padrões de governança, ajudam a organizar ideias e propostas para o caso brasileiro.

Considerando o estágio atual de complexidade e desorganização do arcabouço fiscal brasileiro, apresenta-se a seguir uma proposta de reconstrução do arcabouço fiscal no Brasil baseada em três pilares: adoção de um novo Código de Finanças Públicas, fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal e instituição das revisões periódicas dos gastos (*Spending Reviews*).

3.1 A NECESSIDADE DE UM NOVO CÓDIGO DE FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

A codificação de princípios, regras e padrões de governança sobre finanças públicas, em um único ato legislativo, é uma boa prática internacional. Os códigos adotados pelos países geralmente incluem (i) soluções para problemas específicos relacionados ao orçamento; (ii) princípios orçamentários: transparência, prestação de contas, sustentabilidade fiscal, entre outros; e (iii) regras para esclarecer o papel dos poderes executivo e legislativo no processo orçamentário. Mais especificamente, hospedam, também, normas que se voltam para três objetivos: (i) assegurar estabilidade macrofiscal de curto prazo e sustentabilidade fiscal de médio prazo; (ii) melhorar a qualidade das informações orçamentárias apresentadas ao parlamento e ao público; (iii) melhorar eficiência técnica e alocativa dos recursos públicos³¹.

Também se deve ter em conta que o sistema de normas brasileiras no campo das finanças públicas é robusto e complexo. É um arcabouço ancorado em três leis fundamentais: a Constituição Federal, com capítulo específico sobre finanças públicas; a Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de execução dos orçamentos, e a LRF, com regras gerais sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. A esse sistema fundamental somam-se outras três leis que funcionam como instrumentos de planejamento orçamentário: uma para regular o Plano Plurianual (PPA), outra para definir as diretrizes orçamentárias (LDO) e mais uma para retratar o orçamento anual (LOA).

31 Ver mais detalhes em: <https://tinyurl.com/y8jy1t8o>. Os códigos adotados por diversos países podem ser encontrados na forma de *Public Finance Acts*, *Organic Budget Laws*, *Financial Management/Administration Acts*, *Fiscal Responsibility Laws (FRLs)*, *Public Debt Acts* ou *External Audit Acts*.



Outras normas também fazem parte desse arcabouço fiscal, como é o caso das diversas resoluções do Senado Federal que estabelecem limites para operações de crédito realizadas pela União e pelos governos, estados e municípios. Mais ainda, existem leis específicas regulando a relação do Tesouro Nacional com o Banco Central, a aplicação de recursos na área da saúde e da educação, as relações fiscais entre União, estados e municípios, entre outros assuntos relevantes.

Até aqui já se pode sustentar a necessidade de um novo Código de Finanças Públicas como medida de organização, harmonização e completude desse complexo arranjo institucional brasileiro. É bom alertar que não se trata apenas de um projeto que revise a Lei nº 4.320 de 1964 – iniciativa esquecida e abandonada no Congresso. Um projeto de lei geral de orçamentos e de contabilidade pública³² pode se somar à vigente LRF para constituir o cerne ou o coração do sistema fiscal e orçamentário. Ainda assim, o Código não se deve limitar apenas as estas duas leis. Será preciso trazer para o seu corpo os dispositivos constitucionais, que já eram muitos no texto promulgado em 1988, e se multiplicaram depois, com sucessivas emendas constitucionais.

Não há nada parecido, no resto do mundo e na história brasileira, com a atual inflação de regras constitucionais: recente e excelente denominação adotada por Couri (2022)³³. Uma onda de regras fiscais e procedimentais invadiu o texto constitucional, aumentando o número de dispositivos para 177 – em 1988 eram apenas 67, sem considerar o ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e o texto das emendas constitucionais. Além da história recente de constitucionalização de matérias fiscais, comparações internacionais também reforçam quão inédito se torna o caso brasileiro. Ao levantar as regras fiscais adotadas pela OCDE, Luiz de Mello identificou 34 países com leis sobre a matéria, mas apenas 9 com medidas constitucionais. Isso é só uma mera contagem de leis nos países: não considera a extensão ou o detalhamento das normas, que no Brasil tendem a se apresentarem de forma mais excessiva.

De fato, essa exagerada constitucionalização avançou recentemente para o campo das regras fiscais. Em 2016, criou-se, na Constituição, uma regra de despesa – um teto de gastos para controlar o crescimento real da despesa primária – que já passou por diversas mudanças com vistas a acomodar decisões de política fiscal. Hoje o desenho do teto se encontra bastante comprometido: não há mais prazo para revisão da regra, que aconteceria em 2026, nem existem mais sanções automaticamente aplicadas quando o limite de gasto é rompido, para citar dois importantes problemas do desenho atual da regra.

Nessa rota de deterioração, surgiram em 2019 outras regras fiscais no texto constitucional que tornam o arcabouço ainda mais disfuncional. Para a União, foi criado um limite específico para gastos obrigatórios que, para ser efetivo, tornaria o nível das demais discricionárias

32 As propostas em si e a defesa para revisão da Lei nº 4.320 constam de vários trabalhos, mas nos permitam aqui citar apenas Helio Tollini e José Afonso, “Avançar nas Responsabilidades”, capítulo do **Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência**: Questões Atuais, organizado por Fernando Scaff e José Conti, Conceito Editorial, 2010.

33 Daniel Couri, **Finanças públicas e a inflação de regras constitucionais**, Nexo, 24/3/2022, disponível em: <https://bit.ly/3tQHCPe>.



insustentável³⁴; para os estados e os municípios passou a valer um tipo de controle de despesas correntes que apresenta lacunas conceituais suficientes para inviabilizar a aplicação da regra.

Além desses problemas de natureza mais técnica, é importante frisar que essa tendência de constitucionalizar regras fiscais não é uma boa prática internacional. Como já foi dito, entre as 34 nações que participam da OCDE, com regras fiscais definidas em lei, apenas 9 países (cerca de um quarto) as implementaram por meio de medidas constitucionais³⁵. Portanto, vislumbra-se a desconstitucionalização das regras fiscais e dos procedimentos orçamentários como parte de uma agenda de reconstrução do arcabouço fiscal brasileiro.

A consolidação e harmonização de todas as regras e padrões de governança fiscal em um único Código de Finanças Públicas deve começar por uma “lipoaspiração” do texto constitucional, mas também deve alcançar a consolidação dos princípios, dos procedimentos e das regras fiscais previstos na Lei nº 4.320, na LRF e em resoluções do Senado Federal.

Para operacionalizar a proposta, ironicamente, será preciso apresentar e aprovar uma nova emenda constitucional para criar a figura do Código, provavelmente no âmbito da revisão do art. 163, recuperando o desenho original do então Constituinte José Serra, como constou em seu relatório da comissão fiscal daquela Assembleia. Ao mesmo tempo, caberia suprimir e, conseqüentemente, ajustar redação e remissões das dezenas de outros dispositivos constantes do corpo permanente da Constituição e de suas Disposições Transitórias.

Uma proposta mais simples e ousada seria manter no corpo permanente apenas a previsão do novo Código, identificado e qualificado especificamente como única lei complementar a tratar de todas as matérias, as normas, as regras e os princípios que tratem de finanças públicas. De forma pragmática, caberia, ainda, prever, na mesma PEC, que as regras atuais seriam mantidas em vigor por determinado período de tempo, ou até que o novo Código fosse aprovado.

A proposta é enfrentar a complexidade do atual arcabouço institucional na área fiscal por meio de uma codificação única que leve em consideração o que deve funcionar no país, sem perder de vista boas práticas internacionais e propostas que estão sendo apresentadas para a reformulação do modelo de governança europeu.

É oportuno lembrar que a Lei nº 4.320/64 representou um avanço importante para as finanças públicas no país, tanto é que responde por uma boa parte do que ainda funciona bem na gestão orçamentária atual. O planejamento com base em programas governamentais, as classificações orçamentárias da despesa e da receita, as regras de execução orçamentária e edição de créditos adicionais, os manuais de contabilidade pública editados pelo Tesouro Nacional são referências institucionais respaldadas pela Lei nº 4.320/64. No entanto, é uma lei que foi aprovada na década de sessenta e que naturalmente precisa passar por uma revisão, considerando-se os avanços em matéria de governança que aconteceram ao longo dos últimos anos.

34 Ver nota técnica da IFI, disponível em: <https://bit.ly/3uMWA88>.

35 Apresentação de Luiz de Mello no evento promovido pelo TCU e pela FIESP, **Regras Fiscais: Tendências e Aprendizados Internacionais**, disponível em: <https://bit.ly/3qQLxd3>.



A LRF, que já tem mais de vinte anos, também precisa passar por uma reavaliação. Seus dispositivos que exigem a compensação fiscal de novas despesas obrigatórias ou de subsídios tributários não estão sendo efetivos no controle das contas públicas. Mecanismos como a margem de expansão de despesas obrigatórias e a reserva de contingência para mitigar riscos fiscais também não estão funcionando adequadamente. Há também comandos específicos previstos na LRF que nem mesmo foram regulamentados. Para além das opiniões de alguns especialistas, não faltaram alertas do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a perda de eficiência da LRF com a ausência da implantação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF)³⁶ e, sobretudo, com a não fixação de limite para dívida da União, consolidada e mobiliária³⁷. Para o TCU, essa lacuna “[...] constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal [...] e o exercício do controle social [...]”³⁸.

A edição de um Código de Finanças Públicas visa, acima de tudo, resgatar a credibilidade fiscal. As propostas apresentadas por Gaspar e Blanchard, analisadas na seção anterior, podem inspirar a construção de um novo regime fiscal no Brasil, mais simplificado em matéria de regras fiscais, e mais efetivo na efetivação dos padrões de governança. A estratégia mais fácil de tentar acertar um ponto ou outro do atual arcabouço fiscal não viabiliza a necessária mudança de paradigma institucional que precisa acontecer no país.

As condições para se avançar na direção de um novo Código de Finanças Públicas, moderno e baseado nas boas práticas internacionais, são favoráveis. A proposta de Gaspar – baseada na regra de limite do endividamento (debt rule) como âncora da política fiscal – combinada com uma regra operacional – baseada no controle do crescimento da despesa ou dos resultados fiscais – já vem sendo recomendada por especialistas³⁹ e por órgãos oficiais do Governo Federal⁴⁰. E o modelo de gestão idealizado por Blanchard, com base em padrões de governança, já faz parte do DNA da LRF, que foi inspirada no modelo de gestão neozelandês.

É importante ressaltar que esse processo de reconstrução da governança fiscal no Brasil precisa avançar não somente na aprovação de um novo Código de Finanças Públicas, mas também em outros dois caminhos: no fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal e na qualidade do gasto público. Nesse sentido, propõem-se também a implantação do

36 Chama-se a atenção para os sucessivos acórdãos emitidos pelo TCU sobre a falta de se regulamentar o CGF – ver acórdãos: 1048/2021, 2092/2019, 1084/2018, 2461/2016, 1338/2013, 1174/2013, 1093/2013 e 1766/2012. Disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/>.

37 Só em alertas recentes, são mencionados os seguintes acórdãos do TCU: 460/2022, 3157/2021, 1515/2021, 1437/2020 e 1084/2018.

38 Citação constante no Acórdão nº 1084/2018.

39 Ver artigo de Felipe Salto no jornal **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <https://bit.ly/386gKIS>.

40 Tesouro Nacional (2019). **Regras fiscais**: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydy7gig6>.

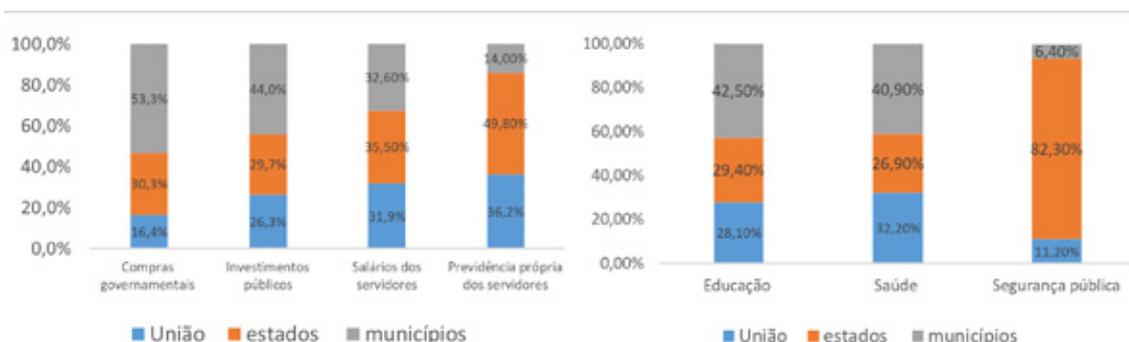


Conselho de Gestão Fiscal e a institucionalização das revisões periódicas do gasto pelas razões apresentadas a seguir.

3.2. FORTALECENDO A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DA POLÍTICA FISCAL

A participação dos governos subnacionais nos gastos do setor público consolidado é elevada no Brasil, como mostra o Gráfico 2. As despesas com salários, proventos de aposentadorias, compras governamentais e investimentos públicos se concentram nos estados e nos municípios, e essa elevada participação nos gastos tem relação com a forte presença dos subnacionais na área social: educação, saúde e segurança pública.

Gráfico 2. Distribuição de Despesas por Nível de Governo, em 2019



Fonte: STN. Elaboração própria.

Também se deve ter claro que o modelo federativo brasileiro é do tipo integrado, assemelhando-se, nesse sentido, com o regime adotado na Espanha, Alemanha, Itália, África do Sul, Bélgica, Índia e Áustria. Nesse tipo de regime fiscal, a cooperação intergovernamental é a espinha dorsal do federalismo, na medida em que as normas aprovadas pelo Legislativo nacional, as políticas públicas implementadas pelo Executivo federal e as decisões tomadas pela Suprema Corte influenciam de maneira significativa a *performance* da política fiscal dos governos estaduais e municipais⁴¹.

Considerando esse desenho institucional do federalismo brasileiro, o fortalecimento da coordenação intergovernamental da política fiscal deve fazer parte da agenda de reconstrução da governança fiscal no Brasil. Em vista disso, a implantação do Conselho de Gestão Fiscal⁴² (CGF) no país é uma medida importante para promover a necessária capacidade institucional voltada à padronização, veracidade e fidedignidade das informações fiscais e ao monitoramento da sustentabilidade fiscal das contas públicas subnacionais. A implantação desse conselho para acompanhamento das contas públicas vem sendo recomendada por organismos internacionais renomados, como FMI e OCDE, cabendo ressaltar que já existem diversos projetos de lei

41 Análise de Afonso e Ribeiro sobre o federalismo brasileiro pelo prisma da OCDE. Disponível em: <https://bit.ly/3Dqpe2V>.

42 Importância e história do ACIR, que inspirou o Conselho de Gestão Fiscal, pode ser explorada em Afonso, Porto e Ribeiro (2021). Disponível em: <https://bit.ly/3CjInTM>.

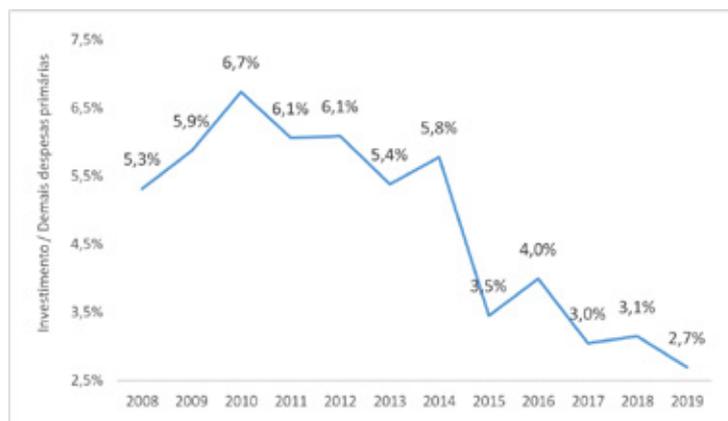


tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de implantar efetivamente esse conselho no país. O robusto arcabouço orçamentário brasileiro tende a ser mais coerente com a institucionalização do CGF.

3.3 QUALIDADE DO GASTO COM A REVISÃO PERIÓDICA DAS DESPESAS (SPENDING REVIEWS)⁴³

A qualidade do gasto público no Brasil vem sendo afetada pela expansão das despesas obrigatórias. Sabe-se que as despesas discricionárias se reduziram a níveis afluídos, comprometendo investimentos públicos. Como mostra o Gráfico 3, a mera limitação da variação das despesas primárias federais – via teto de gastos criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 – não promoveu eficiência alocativa no orçamento, prevalecendo a cultura do contingenciamento das despesas de investimentos.

Gráfico 3. Evolução da importância relativa dos Investimentos da União



Fonte: STN. Elaboração própria.

Falido na parte que trata da qualidade do gasto, o atual arcabouço fiscal deve passar por uma reforma específica nessa área. É fundamental promover revisões do gasto, transparentes e sistemáticas, com base nos custos e nos benefícios dos programas governamentais. É o que fazem os governos de países tidos como avançados no tema governança fiscal quando patrocinam sistemas de revisão estratégica e periódica dos gastos públicos⁴⁴ conhecidos como *Spending Review*⁴⁵.

43 Bijos analisa a adoção das revisões periódicas do gasto no Brasil em **Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade**. Disponível em: <https://bit.ly/3uMznDd>.

44 Trata-se de boa prática adotada em países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): 16 países-membros haviam realizado revisões de gastos até 2011, ao passo que, em 2018, já haviam sido contabilizados 27 países praticantes.

45 Ver Robinson, M. *Spending Reviews*. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, v. 13, n. 2. DOI:10.1787/ budget-v13-2-en.



As revisões periódicas do gasto adotadas pelos países da OCDE funcionam como instrumento de gestão para garantir a sustentabilidade fiscal a partir de um objetivo bem específico: propor alternativas para redução de gastos ou para dar prioridade a gastos mais importantes. Esse reexame sistemático da despesa pública vem sendo efetivo, em países da OCDE, como método de gestão focado em controlar o gasto e encontrar espaço fiscal para a repriorização de programas governamentais.

Se adotada no Brasil, essa boa prática internacional pode revolucionar a maneira de se fazer política pública no país. Por um lado, a sociedade terá condições de acompanhar melhor as ações do governo, a evolução dos principais gastos e a qualidade dos programas de ajuste fiscal. Por outro lado, o governo sinaliza uma “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”⁴⁶.

CONCLUSÃO

Este artigo apresenta um brevíssimo relato da antiga e bem-sucedida experiência brasileira com reformas institucionais fiscais. Depois, chama-se a atenção para mudanças de paradigmas no arcabouço fiscal europeu que estão sendo discutidas para se mostrar que a grave e inegável crise que afeta a eficiência, a eficácia e a credibilidade das regras e das práticas fiscais no mundo abre enorme oportunidade para se promover uma radical mudança no arcabouço fiscal brasileiro.

Como proposta para provocar e estimular o debate, é aqui sugerido um caminho para a reconstrução da governança fiscal no Brasil, que aponta para a elaboração e a adoção de um novo Código de Finanças Públicas. Todas as normas hoje espalhadas pela Constituição da República, leis complementares e ordinárias, bem assim resoluções do Senado e dispositivos que nunca foram regulamentados, seriam consolidadas em um único e novo ato. Seria uma nova lei complementar – única e exclusiva para toda e qualquer matéria fiscal – com o objetivo de reunir, consolidar e harmonizar, em um só ato legislativo, todas as regras e padrões de governança fiscal.

É necessário reconhecer que não se trata de nova ideia ou iniciativa. Nas fases iniciais dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, o relatório aprovado pela comissão temática encarregada da tributação e da orçamentação já previa a criação de um Código de Finanças Públicas – tendo o relator José Serra se inspirado no Código de Contabilidade Pública de 1922. Mas não apenas a ideia do Código foi abandonada no percurso do avanço dos trabalhos de sistematização na Assembleia Constituinte. Abandonou-se, também, a lógica de um ato regulamentar único para tratar das finanças públicas, optando-se por manter outras normas regulando o assunto em dispositivos de outros capítulos e títulos constitucionais (sobre dívida pública, orçamento, dentre outros). Essa “bagunça” normativa se agravou com a recente multiplicação de emendas constitucionais fundamentadas em textos detalhados, sem rigor científico e com técnica redacional precária.

46 Princípio básico prescrito no § 1º do art. 1º da LRF.



Nesse sistema desordenado, não deixa de ser paradoxal a existência de um aparato legal e constitucional com extensão única em todo o mundo, promovendo insegurança jurídica para autoridades e, especialmente, para os próprios gestores responsáveis pela execução do orçamento, da contabilidade e do controle. Por certo, essa excessiva normatização resultou em inconsistências, ineficiências e incongruências entre as diferentes normas legais.

É oportuno, para não se dizer imperioso, revisar esse arcabouço legal com foco na consolidação e na harmonização de um Código Fiscal. Isto abriria caminho para outras mudanças estruturais, cabendo, aqui, destacar ao menos duas: a efetiva adoção do Conselho de Gestão Fiscal e a das revisões periódicas do gasto público. A reconstrução fiscal do Brasil é um tremendo desafio, sim, mas a história reformista do país nessa área nos aponta lições de competência e inovação.



As opiniões contidas no texto são pessoais e não expressam o posicionamento institucional do Tribunal de Contas da União.



A ORIENTAÇÃO SELETIVA DA CRIMINALIZAÇÃO SECUNDÁRIA E O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA DETECÇÃO DOS CRIMES DE COLARINHO BRANCO

The selective guidance of secondary criminalization and the role of supervision and control agencies in the detection of white-collar crimes

Thiago da Cunha Brito

Pós-graduando em LLM Direito Penal Econômico no Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, IDP. Graduado em Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, IDP. Graduado em Engenharia Informática pelo Instituto Superior de Engenharia do Porto, ISEP. Pós-graduado em Marketing e Gestão Estratégica pela Universidade do Minho, Braga, Portugal.

RESUMO

Objetiva-se com o presente estudo contribuir com a reflexão acadêmica sobre o processo de criminalização primária e secundária e o papel das agências de fiscalização e controle na detecção dos crimes de colarinho branco. As peculiaridades e os desafios inerentes à detecção de delitos econômicos – local do crime, poder econômico, social e cultural dos agentes envolvidos, alta complexidade dos indícios e a elevada danosidade social – impõem que novos caminhos sejam trilhados no combate à criminalidade empresarial. Além disso, o trabalho apresenta resultados de uma pesquisa empírica realizada para avaliar a percepção social a respeito da gravidade dos crimes econômicos, bem como avaliar como a sociedade da quadra histórica atual enxerga o criminoso de colarinho branco.

PALAVRAS-CHAVE: Crimes de colarinho branco. Criminalização primária. Criminalização secundária. Orientação seletiva. Criminalidade econômica.

ABSTRACT

The aim of this study is to contribute to academic reflection on the process of primary and secondary criminalization and the role of inspection and control agencies in detecting white-



collar crimes. The peculiarities and challenges inherent in the detection of economic crimes - crime scene, the economic, social, and cultural power of the agents involved, high complexity of evidences, and high social damage - impose new paths to be taken in the fight against economic crimes. In addition, the work presents results of an empirical research carried out to assess the social perception regarding the seriousness of economic crimes, as well as to assess how society in the current historical quarter sees the white-collar criminal.

KEYWORDS: White-collar crimes. Primary criminalization. Secondary criminalization. Selective guidance. Economic crime.

1. INTRODUÇÃO

A compreensão acerca dos aspectos criminológicos da delinquência econômica se apresenta como sendo de basilar importância para o desenvolvimento de políticas institucionais capazes de promover um efetivo e durável incremento nos índices de detecção de crimes de colarinho branco, de reduzir o sentimento de impunidade que assola a sociedade e de gerar maior expectativa de controle e ponderação sobre o custo-benefício no cometimento de atividades delitivas.

Nesse sentido, o presente artigo objetiva abordar alguns problemas relacionados à criminalidade econômica, com o intuito de contribuir para a construção de modelos mais efetivos de combate à delinquência de colarinho branco: i) a percepção social sobre a gravidade dos crimes econômicos; ii) a percepção social sobre a figura do criminoso de colarinho branco; e iii) o reduzido índice de detecção de delitos econômicos.

A primeira hipótese (H1) afirma que a sociedade tende a relativizar a gravidade dos crimes econômicos, por não sentir os efeitos decorrentes da prática de delitos de colarinho branco ou porque esses crimes não envolvem, em regra, a utilização de meios violentos e de ameaças para sua realização.

Para delimitar o problema relacionado à percepção social sobre a figura do criminoso de colarinho branco, delineou-se a segunda hipótese (H2) do trabalho, que assevera que a sociedade tende a considerar os criminosos econômicos como pessoas bem-sucedidas e não vinculam sua imagem à figura do **criminoso tradicional**.

Finalmente, com o intuito de tratar a questão relacionada ao reduzido índice de detecção de delitos econômicos, elaborou-se a terceira hipótese (H3) do estudo que afirma que a orientação seletiva da criminalização secundária, implementada pelas agências policiais, é ineficaz para a detecção e persecução de crimes de colarinho branco.

Destaca-se, ademais, que a ausência de pesquisas empíricas sobre a percepção da sociedade em relação à gravidade das condutas delituosas, associadas a afirmações da literatura especializada (SUTHERLAND, 2015), que sugerem o vínculo entre a figura do criminoso de colarinho branco e a imagem de homem de negócios bem-sucedidos, bem como a relação entre a dimensão da criminalização primária – tipificações penais



decorrentes de atos legislativos – dos delitos de colarinho branco comparada com a efetiva detecção e condenação por crimes desta categoria, são argumentos que corroboram com a relevância do presente trabalho.

A metodologia de pesquisa utilizada para avaliar a percepção social acerca da gravidade dos crimes econômicos (H1) e da imagem do criminoso de colarinho branco (H2) foi a pesquisa empírica suportada pela aplicação de questionários on-line. A referida pesquisa foi realizada entre os dias 12 e 25 de agosto de 2021 e obteve um total de 84 (oitenta e quatro) respostas. Apesar de suas limitações, os resultados sugerem que parcela da sociedade não relativiza a gravidade dos crimes econômicos e que, de fato, associa a delinquência de colarinho branco com a figura do criminoso tradicional.

Por sua vez, para se analisar as causas do reduzido índice de detecção de delitos econômicos (H3), foram utilizados fundamentos da criminologia e de revisão bibliográfica, que permitiram apontar formas mais efetivas de combate à criminalidade econômica.

De forma a auxiliar o leitor no enfrentamento do presente estudo, adianta-se que o trabalho foi estruturado em 4 (quatro) tópicos, além da introdução e da conclusão. No primeiro, serão apresentados conceitos criminológicos relacionados à criminalização primária e secundária e à orientação seletiva da criminalização secundária. Na sequência, são apontados alguns aspectos criminológicos, especificamente relacionados aos crimes de colarinho branco. Em seguida, descrevem-se as peculiaridades e os desafios inerentes à detecção de delitos econômicos e, finalmente, os resultados da pesquisa empírica realizada por meio de questionários com as percepções sociais sobre a gravidade dos crimes econômicos e acerca da figura do criminoso de colarinho branco.

2. A CRIMINALIZAÇÃO PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA E A ORIENTAÇÃO SELETIVA

Principiando pela ideia de classificação dos processos de criminalização (ZAFFARONI; BATISTA, 2011, p. 43), observa-se que o método de criminalização ocorre em etapas, ora por agências legislativas, ora por outras agências do sistema de justiça criminal. Inicialmente, o corpo legislativo direciona seus esforços para tipificar como crime uma miríade de condutas humanas capazes de afrontar determinados bens jurídicos considerados de elevada importância pelo grupo legislativo que se encontra no poder.

Nas palavras de Nilo Batista (BATISTA, 2011, p. 19), o “direito penal vem ao mundo (ou seja, é legislado) para cumprir funções concretas **dentro de e para uma** sociedade que concretamente se organizou de **determinada maneira**” (grifos do original). Esta etapa de produção legislativa criminal pode ser definida como a **criminalização primária**, na qual condutas geralmente associadas a determinados grupos sociais são introduzidas no arcabouço jurídico punitivista do Estado. Nas palavras de Zaffaroni e Batista (ZAFFARONI; BATISTA, 2011, p. 43), “criminalização primária é um programa tão intenso que nunca e em nenhum país se pretendeu leva-lo a cabo em toda a sua extensão nem sequer em parcela considerável, porque é inimaginável”.



Portanto, a **criminalização primária** expressa consolidada e encerra em si a representação do apetite punitivista do Estado. Como se depreende da observação dos referidos autores, a **criminalização primária**, por sua amplitude e imensidão, é um programa inexecutável do ponto de vista pragmático-realista, servindo, em muitos casos, apenas para saciar os crescentes desejos punitivistas de parcela da sociedade detentora do poder, em sintonia com a agenda do populismo penal.

A limitação na implementação dos ideais punitivistas, que funciona como um anteparo aos furores manifestados pelo Estado em seu processo legislativo criminalizante, deriva, diretamente, da restrita capacidade operacional das agências persecutórias – incluídas as agências policiais, ministeriais e judiciais – na detecção e punição das condutas tipificadas pelo legislador como infrações penalmente relevantes.

Nota-se, pois, que somente uma parcela das condutas abstratamente definidas como crime pelas agências legislativas será concretamente detectada e punida. A concretização do apetite punitivo estatal representa o que se convencionou apelidar de **criminalização secundária**. Desta feita, em regra, quando as agências policiais suspeitam que determinada pessoa está a praticar uma conduta penalmente relevante, inicia-se um processo investigatório que, ao final, em situações confirmadas pelas agências judiciais, pode desaguar no encarceramento daquele indivíduo.

Como se observa, a relação entre o programa de **criminalização primária** idealizado pelo Estado-legislador e a realidade operacional imposta às agências estatais responsáveis pela **criminalização secundária**, gera inegável frustração punitivista. De um lado, o infundável apetite criminalizante; de outro, a escassez de recursos humanos, financeiros e tecnológicos que modera a pretensão punitiva estatal.

Consequência direta decorrente do antagonismo entre a expectativa punitivista estatal e a real capacidade do Estado em detectar, perseguir e punir condutas criminosas, relaciona-se com a necessidade das agências policiais – primordialmente estas nesse ponto – de criarem orientações seletivas capazes de permitir uma maior eficiência em sua atuação. Como se sabe, eficiência é a consequência de uma equação que relaciona, de maneira inversamente proporcional, os resultados alcançados e os recursos disponíveis para a consecução daqueles resultados.

Nesse sentido, de acordo com Zaffaroni e Batista (ZAFFARONI; BATISTA, 2011, p. 46), a maneira pela qual as agências policiais buscam tornar a **criminalização secundária** mais eficiente – produzindo maiores resultados com menos recursos – é por meio da seletividade. Segundo lecionam os referidos autores, procura-se selecionar fatos grosseiros e de fácil percepção cometidos por pessoas mais vulneráveis e com menos acesso ao poder político, econômico e aos órgãos de comunicação em massa.

Na mesma linha, Lola Aniyar de Castro (2005, p. 128) expõe que o sistema de justiça criminal “criminaliza prioritariamente condutas que são mais facilmente localizáveis no âmbito das classes subalternas”, deixando, assim, de criminalizar condutas que, apesar de apresentarem profunda gravidade e impacto social, possuem características das classes



hegemônicas. Petter Gottschalk (2021, p. 36) corrobora com essa leitura ao afirmar que os atores do sistema de justiça tradicionalmente se empenham em perseguir os crimes de rua em detrimento dos crimes de colarinho branco.

Como consequência da seletividade do sistema de justiça, emerge a figura do criminoso estereotipado (*labeling theory* ou teoria do etiquetamento), cuja imagem e representação é propagada e difundida pelas agências de comunicação e destacada pelo discurso político de combate à violência nas cidades. De acordo com a teoria do etiquetamento (BERNBURG, KROHN e RIVERA, 2006, p. 67), o estereótipo de criminoso pode contribuir para que indivíduos estereotipados de fato se envolvam em comportamentos considerados desviantes, sendo, portanto, mais facilmente identificáveis pelas agências de combate à criminalidade comum.

Desse racional decorrem duas importantes conclusões. Inicialmente, consegue-se elucidar a ampla homogeneidade observada entre as pessoas em situação de restrição de liberdade no âmbito do sistema carcerário nacional. De acordo com os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (DEPEN, 2019), mais de 67% (sessenta e sete por cento) da população carcerária do sexo masculino é composta de pessoas pretas ou pardas. Além disso, mais 70% (setenta por cento) da população carcerária está em situação de restrição de liberdade em decorrência da suposta prática de crimes contra o patrimônio (50,96%) ou relacionados ao tráfico ilícito de entorpecentes (20,28%).

Em segundo lugar, a utilização do estereótipo do criminoso para a orientação seletiva da **criminalização secundária** não é capaz de abarcar os delitos econômicos, de mais difícil detecção e condenação, tais como: crimes contra o sistema financeiro nacional; crimes contra o mercado de capitais; crimes contra a ordem econômica e contra as relações de consumo; delitos tributários; e delitos contra a administração pública.

Nesse ponto, cumpre destacar que enquanto, no período de julho a dezembro de 2019, havia aproximadamente 700.000 (setecentas) mil pessoas presas respondendo a crimes contra o patrimônio ou relacionados ao tráfico ilícito de entorpecentes (DEPEN, 2019), somente 1.754 (mil, setecentos e cinquenta e quatro) pessoas respondiam por crimes contra a administração pública. A disparidade entre esses contingentes revela a patente orientação seletiva do sistema de justiça brasileiro, que se repousa, fundamentalmente, na criminalização de pessoas pretas, pobres e socialmente vulneráveis.

A desproporcionalidade entre esses subsistemas do sistema penitenciário, composto majoritariamente por pessoas pretas, pobres e da periferia, pode ser o resultado da aplicação do direito penal com a finalidade de reproduzir relações sociais entre grupos dominantes e dominados, nos moldes do racional desenvolvido por Nilo Batista (BATISTA, 2011, p. 113), *in verbis*:

Podemos, assim, ao ouvirmos dizer que a missão do direito penal é a proteção de bens jurídicos, através da cominação, aplicação e execução da pena, retrucar que numa sociedade dividida em classes o direito penal estará protegendo relações sociais (ou “interesses”, ou “estados gerais”,



ou “valores”) escolhidos pela classe dominante, ainda que aparentem certa universalidade, e contribuindo para a reprodução daquelas relações.

Destarte, ainda que a criminalização primária abarque uma infinidade de condutas, aparentando uma isonomia e uma universalidade na formação legislativa do direito penal, a orientação seletiva da criminalização secundária demonstra, com fatos e dados, a manutenção de um *status quo* proporcionado pela aplicação do direito penal com a finalidade específica de reproduzir relações sociais como as ilustradas pela disparidade entre os contingentes de pessoas privadas de liberdade.

Não obstante a quantidade de pessoas em situação de restrição de liberdade em decorrência de alegada prática de crime de tráfico ilícito de entorpecentes, quando o estereótipo do suposto traficante se afasta das características físico-sociais consideradas normais pela sociedade para esse tipo de delinquente (*labeling theory*), as agências de comunicação exploram a situação com aparente ineditismo.

Veja-se, *exempli gratia*, a repercussão da prisão de uma jovem branca, de 19 (dezenove) anos, de classe média, estudante de direito, que foi presa em uma operação policial na cracolândia em São Paulo (FANTÁSTICO, 2021), acusada de tráfico de drogas. Apesar desse tipo de acusação ser corriqueiro com jovens negras(os) da periferia, nesses casos não se vislumbram sobressaltos e comoções, seja da população, seja da mídia.

Ressalte-se, por derradeiro, que o presente trabalho não objetiva fomentar a ideia de um direito penal populista de encarceramento em massa. Objetiva-se, contudo, retirar o véu e lançar luz sobre a dicotomia existente entre o tratamento penal decorrente de crimes cometidos, em regra, por pessoas vulneráveis e a intervenção do sistema penal nos crimes de colarinho branco, apontando estratégias para coibir e reprimir de maneira mais eficaz a criminalidade econômica.

3. ASPECTOS CRIMINOLÓGICOS NOS CRIMES DE COLARINHO BRANCO

Redirecionando a reflexão para os crimes econômicos, aqui denominados genericamente de delitos de colarinho branco, destaca-se a contribuição de Edwin Sutherland com a publicação, em 1949, do livro *Crime de colarinho branco*, fruto de uma pesquisa de mais de 17 (dezessete) anos que se debruçou sobre práticas criminosas das 70 (setenta) maiores empresas norte-americanas da época (SUTHERLAND, 2015, p. 10).

De acordo com Klaus Tiedemann (TIEDEMANN, 1983, 60), Sutherland descreve o delito econômico como um delito perpetrado por um homem de negócios no desempenho de sua atividade profissional. Para Sutherland, o **crime de colarinho branco** é um delito cometido por uma pessoa de elevada posição social no desempenho de suas atividades profissionais.

Ao contrário de Sutherland, que define os crimes de colarinho branco a partir da perspectiva do autor do fato, Klaus Tiedemann alarga a definição de crimes econômicos a partir de uma



abordagem criminológica orientada pelo fato delitivo. Para este autor (TIEDEMANN, 1983, 61) os crimes econômicos são caracterizados por qualquer conduta delitiva contrária aos interesses protegidos pela atividade regulatória do Estado no domínio econômico. Ademais, o autor afirma (TIEDEMANN, 1983, 61) que os delitos econômicos compreendem, também, “as transgressões no campo dos chamados bens jurídicos coletivos ou supraindividuais da vida econômica”, que ultrapassam, portanto, os interesses jurídicos individuais.

Jorge Luis Barroso González (BARROSO GONZÁLEZ, 2016, p. 100), aderindo à definição de Herrero, conceitua o delito econômico como toda agressão proibida pelo ordenamento jurídico que acarrete grave perigo aos esquemas fundamentais de produção, distribuição e consumo de bens da comunidade, ou de um número significativo de seus membros, ou, ainda, que afete de igual forma seus sistemas financeiros e de câmbio. No âmbito do presente estudo, adotaremos a concepção de Jorge Luis Barroso Gonzáles sobre o conceito de delito econômico.

Entre as relevantes contribuições de Sutherland (SUTHERLAND, 2015, p. 15) para a criminologia, encontra-se a descoberta da existência de uma cifra oculta na criminalidade de colarinho branco. Conforme pontua Sutherland, apesar de a criminalidade dos poderosos ser tão ou mais frequente do que a criminalidade dos pobres, produzindo-se em regra de forma contínua e organizada, o índice de detecção da criminalidade de colarinho branco não representava essa realidade.

Desde o ponto de vista motivacional, algumas teorias tentam explicar a conduta desviante do criminoso de colarinho branco. Segundo Petter Gottschalk (2017, p. 1), o crime de colarinho branco pode ser explicado pela teoria da conveniência, que sugere que os crimes econômicos são influenciados pelo apetite financeiro do agente, pela oportunidade de cometer o crime por meio da estrutura empresarial e pela predisposição do agente em realizar comportamentos contrários à ética e ao direito. Paul e Niehoff (2001, p. 42) acrescentam que o comportamento desviante pode ser incentivado se o agente considerar reduzido o risco do crime ser identificado e punido.

Ainda de acordo com Edwin Sutherland (2015, p. 100-103), a detecção e o combate aos crimes de colarinho branco são influenciadas por alguns fatores: i) poder econômico dos empresários, que possibilita adquirir os melhores serviços advocatícios e, em alguma medida, pressionar os responsáveis pelo sistema de justiça criminal; ii) admiração social em relação aos homens de negócio, que são vistos como pessoas bem sucedidas e não como criminosos estereotipados; iii) relativa ausência de comoção pública acerca desses delitos; e iv) necessidade de recursos humanos especializados para a detecção e persecução criminal.

De acordo com recente estudo publicado na *Journal of White Collar and Corporate Crime* (GOTTSCHALK, 2021, p. 36), além de as autoridades públicas e as agências de regulação não se envolverem diretamente na detecção de atos de corrupção e de outras formas de crimes financeiros, estima-se que o índice de detecção de crimes de colarinho branco na Noruega seja de 1 em cada 12 condutas delitivas. Segundo o referido autor (GOTTSCHALK, 2021, p. 36), o índice de detecção de crimes de colarinho branco nos Estados Unidos da América (EUA) é ainda menor.



Apesar das relevantes contribuições apontadas na citada obra de Edwin Sutherland, algumas de suas conclusões parecem ter se dissipado na quadra histórica atual de nossa sociedade, como consequência da maior consciência coletiva a respeito dos nefastos impactos causados pela criminalidade econômica na realidade das pessoas, principalmente no tocante aos crimes contra a administração pública. Nesta seara, pode-se ressaltar a importância da institucionalização de iniciativas de combate à corrupção, que acabam por contribuir para a acentuada repulsa social quanto aos crimes cometidos por executivos e por agentes públicos, em sentido amplo.

Adianta-se que na pesquisa desenvolvida para capturar as percepções sociais sobre a gravidade de condutas delituosas envolvendo crimes contra o patrimônio, crimes de tráfico de drogas e crimes econômicos, verificou-se que cerca 51% (cinquenta e um por cento) dos respondentes identificaram a corrupção passiva como um dos delitos mais associados à **figura de um criminoso**, ficando atrás apenas do crime de roubo, que contou com a indicação de 87% (oitenta e sete por cento) dos participantes, e do crime de tráfico de drogas que obteve a indicação de 60% (sessenta por cento) dos respondentes, como os crimes que mais se associam à **figura de um criminoso**.

Não obstante existam algumas críticas e apontamentos metodológicos que podem ser direcionados à referida pesquisa, principalmente no tocante à significância estatística e à definição e compreensão do conceito de **figura de criminoso** por parte dos respondentes, os resultados indicam que a comoção social em relação aos crimes contra a administração pública – principalmente corrupção passiva, corrupção ativa e fraude à licitação – estão se aproximando à do delito de tráfico ilícito de entorpecentes.

Todavia, muito embora tenha havido uma evolução no tocante a percepção social em relação aos crimes de colarinho branco, notadamente nos delitos contra a administração pública, a orientação seletiva da criminalização secundária, para o conjunto de infrações incluídas nessa classificação, tende a não possuir tanto efeito, em face das peculiaridades e dos desafios inerentes à detecção de delitos mais complexos. Desta forma, faz-se importante definir novas abordagens para um combate efetivo de crimes econômicos.

4. AS PECULIARIDADES E OS DESAFIOS INERENTES À DETECÇÃO DE DELITOS ECONÔMICOS

Impende destacar que os crimes econômicos estão, regra geral, dispostos no ordenamento jurídico na legislação penal extravagante. Ressalta-se que, no âmbito deste trabalho, estão sendo considerados como crimes econômicos, os seguintes: crimes contra a economia e as relações de consumo (Lei nº 8.137/1990); crimes contra a ordem tributária (Lei nº 8.137/1990); crimes contra o sistema financeiro nacional (Lei nº 7.492/1986); crimes contra o mercado de capitais (Lei nº 6.385/1976); crimes em licitações e contratos administrativos (introduzidos no Código Penal pela Lei nº 14.133/2021); crimes contra a administração pública (Código Penal); e crime de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998).



A primeira peculiaridade dos crimes econômicos a ser destacada relaciona-se com a forma e com a arena onde o crime geralmente é consumado. Ao contrário da extorsão mediante sequestro, do roubo e do homicídio, por exemplo, os crimes de colarinho branco são delitos cometidos sem violência ou grave ameaça e ocorrem, em geral, no interior de ambientes corporativos (LANDIN, 2015, p. 94).

Ademais, os agentes envolvidos nos delitos econômicos são, no mais das vezes, pessoas de elevado poder econômico e destacada formação acadêmica. A capacidade intelectual dos sujeitos ativos envolvidos nesses crimes acarreta uma maior complexidade na empreitada criminosa e, conseqüentemente, uma maior dificuldade de obtenção de provas, uma vez que os “criminosos agem silenciosamente [e] não deixam marcas aparentes” (LANDIN, 2015, p. 96). Como referido, a complexidade da conduta criminosa é um atributo marcante nos crimes de colarinho branco. De acordo com Beck, “muitos delitos de colarinho branco só podem ser analisados por especialistas nas ocupações em que ocorrem” (BECK, 2013, p. 181).

Nesse racional, Barroso González (BARROSO GONZÁLEZ, 2016, p. 110-111) apresenta uma interessante análise acerca das características dos delitos econômicos que dificultam sua detecção e persecução, sintetizando-as em três dimensões: i) social; ii) jurídica; e iii) técnica. Entre as características sociais, González aponta que a aparente licitude das atividades empresariais criminosas, a ausência de um aspecto de delito estereotipado da conduta e a relativa ausência de valoração social negativa, dificultam a detecção dos crimes econômicos, e reflete no reduzido índice de denúncias de crimes econômicos. Por sua vez, as dificuldades apontadas pelo referido autor na dimensão jurídica se relacionam, por um lado, com o desafio de tipificar a conduta delitiva de forma clara e objetiva, e por outro, com o lastro probatório necessário para comprovar a conduta desviada. Finalmente, sob o ponto de vista de capacitação técnica, o autor destaca a necessidade de especialização do juiz, e do corpo técnico auxiliar da justiça, para a correta compreensão do fato.

No tocante à orientação seletiva da criminalização secundária, cumpre trazer a contribuição de Leonardo Mundim (MUNDIM, 2019) que destaca, citando Cristina Zackseski, que o sistema punitivo apresenta evidente aspecto seletivo, direcionando sua “atuação aos setores mais débeis da sociedade, sem que tal setor seja efetivamente responsável pela ocorrência dos delitos mais danosos à vida coletiva”.

Em relação aos recursos humanos, financeiros e tecnológicos envolvidos na detecção e na persecução de crimes de colarinho branco, pode-se afirmar que a quantidade e qualidade desses recursos influencia a probabilidade de sucesso da investigação e da persecução penal, contribuindo para o aumento da **cifra oculta** da criminalidade empresarial em face da escassez de recursos e da falta de especialização das agências policiais e ministeriais.

Por seu turno, no âmbito do Poder Judiciário, as provas que necessitam ser produzidas para a condenação por crimes de colarinho branco devem atender a um standard probatório que torna a instrução muito mais complexa quando comparado ao demandado para a condenação de um acusado pelo cometimento de um **crime tosco**, de mais fácil detecção (BARROSO GONZÁLEZ, 2016, p. 111).



Outro ponto característico dos delitos econômicos se refere à danosidade social da conduta criminosa. Nas palavras de Francis Rafael Beck (BECK, 2013, p. 181) os crimes de colarinho branco não se comparam, em seus efeitos, a “delitos tradicionais ou tangíveis, perceptíveis pelos sentidos como elementos externos (...), mas sim perante um dano não palpável, embora de grande dimensão”.

Desta feita, as particularidades inerentes aos crimes econômicos – ausência de violência ou grave ameaça, crime cometido em ambiente corporativo, elevado poder econômico, político e cultural dos sujeitos ativos, elevada complexidade da conduta e grande danosidade difusa –, demandam uma notável mudança nos atores responsáveis pela detecção inicial do delito.

Ao passo que nos crimes de rua, as agências policiais (Polícia Federal e polícias civis) desempenham um importante papel na orientação seletiva da criminalização secundária, nos crimes econômicos o *know-how* das agências policiais se mostra insuficiente para a detecção da maior parte desses delitos. Nesse sentido, em virtude das características intrínsecas desse tipo de delinquência, constata-se que a orientação seletiva da criminalização secundária, implementada precipuamente pelas agências policiais, não é capaz de produzir os mesmos resultados quanto aos crimes econômicos. Confirma-se, pois, a hipótese (H3) que afirma que a orientação seletiva da criminalização secundária, implementada pelas agências policiais, é de fato ineficaz para a detecção e persecução de crimes econômicos.

Destarte, não afastando a importância dos programas de *compliance* nas empresas privadas como ferramenta de prevenção a condutas delitivas, para uma maior efetividade no combate à criminalidade econômica as agências policiais devem ceder espaço às agências de controle e fiscalização na detecção inicial de condutas tipificadas como delitos econômicos. Ressalta-se que não se está a defender, com esta linha de argumentação, a eliminação das competências das agências policiais na investigação e inquéritos para apuração de crimes econômicos. Ao contrário, defende-se uma competência comum entre as agências policiais e as agências de controle e fiscalização na identificação e repressão desses delitos.

Todavia, apesar de as agências de controle e de fiscalização apresentarem, em regra, maior especialidade em relação às competências técnicas necessárias à identificação de delitos de colarinho branco, os órgãos de controle e fiscalização, em geral, apresentam limitações relacionadas à quantidade de recursos humanos, fato que pode conter o aumento do índice de detecção desse tipo de atividade delituosa pelos órgãos da estrutura administrativa do Estado. Daí decorre a necessidade de união de esforços e da implementação de uma agenda comum entre os diversos órgãos responsáveis, ainda que subsidiariamente, pela detecção dessa classe de delitos.

A importância da atuação dos órgãos administrativos de controle na identificação, no processamento e na condenação de responsáveis pelo cometimento de crimes de elevada complexidade ou de grande especialidade, encontra-se forte em Beck (BECK, 2013, p. 245), *in verbis*:



Ainda assim, nos crimes de colarinho branco, as questões de detecção, investigação e prova pelos órgãos de controle são essenciais, sendo os elementos colhidos já no âmbito dos órgãos administrativos geralmente decisivos para a acusação, processamento e condenação dos responsáveis, especialmente em se tratando de crimes capazes de contar com aprofundada complexidade técnica e operacional, muitas vezes invisíveis aos olhos de pessoas não afeitas à área, mesmo que policiais e membros do Ministério Público.

Deste racional deriva a conclusão de que, por exemplo, os institutos de defesa do consumidor se encontram em uma posição privilegiada para identificar indícios de crimes contra a economia e as relações de consumo, se comparados com as agências policiais. Da mesma forma, a Receita Federal, o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) são entidades mais do que aptas e organizadas para detectar indícios de condutas delituosas contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro nacional e contra o mercado de capitais, respectivamente.

Importante destacar que, apesar da discussão ainda ser muito atual e extremamente relevante, a importância do envolvimento dos órgãos administrativos na seleção secundária dos delitos econômicos vem sendo debatida há décadas no âmbito acadêmico.

Em sua tese de doutorado, intitulada **O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional** (Lei n. 7.492 de 16.06.86), Ela Wiecko Volkmer de Castilho (CASTILHO, 1996, p. 89) assinala que, no tocante aos delitos contra o sistema financeiro nacional, não obstante a existência de diversos agentes no processo de seleção secundária (Polícia, Ministério Público e Judiciário), o Banco Central do Brasil pode ser considerado como o principal responsável na identificação de crimes contra o sistema financeiro nacional, e órgão vital para o início da persecução criminal de condutas delituosas nesta seara.

A autora destaca (CASTILHO, 1996, p. 94-95) que a grande maioria dos inquéritos para apuração de supostos crimes contra o sistema financeiro nacional teve como origem uma comunicação prévia do Banco Central, destacando que a autarquia federal figura como um dos principais protagonistas no processo de criminalização de condutas desviantes no âmbito do mercado financeiro. Por fim, afirma (CASTILHO, 1996, p. 223) que existem indícios de que, em outros setores da criminalidade econômica, o papel desempenhado pelos órgãos administrativos especializados na seleção secundária de condutas delitivas também se apresenta como indispensável ao controle penal da criminalidade econômica:

Em outros setores da criminalidade econômica, há indícios também que essa tarefa não é conduzida pela Polícia ou pelo Ministério Público, mas por outros órgãos da administração. Os resultados apurados provavelmente serão semelhantes se forem tomadas como ponto de partida as comunicações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), da Receita Federal e do Tribunal de Contas da União. **A seleção básica da criminalidade econômica é definida por esses órgãos de controle**



jurídico-formal. Eles definem a política de seleção e exclusão, mas sua importância fundamental não é percebida pelo conjunto da sociedade. (grifos nossos)

Conforme se pode notar, a depender do setor econômico objeto de proteção pelo direito penal, diversos serão os órgãos de controle e de fiscalização mais bem aparelhados para detectar condutas relacionadas à criminalidade econômica. Nesse sentido, a partir de uma leitura das competências, constitucionais e/ou legais, de cada órgão da administração pública, será possível determinar quais condutas da delinquência econômica serão mais facilmente identificadas no regular desempenho de suas respectivas atividades.

Dessa lógica deriva-se a conclusão de que o órgão em melhor condição de detectar supostas condutas delitivas contra o mercado de capitais não será, provavelmente, o mesmo capaz de identificar, com similar eficácia, supostos crimes relacionados a procedimentos licitatórios.

Como se sabe, o Código Penal tipifica diversos crimes contra a administração pública, incluindo crimes de licitações e contratos administrativos (BREDA, 2021): contratação direta ilegal (art. 337-E), frustração do caráter competitivo da licitação (art. 337-F), patrocínio de contratação indevida (art. 337-G), modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H), perturbação de processo licitatório (art. 337-I), violação de sigilo em licitação (art. 337-I), afastamento de licitante (art. 337-K), fraude em licitação (art. 337-L), contratação inidônea (art. 337-M), impedimento indevido (art. 337-N) e omissão grave de dado ou de informação por projetista (art. 337-O).

No tocante aos crimes licitatórios, pode-se afirmar que os órgãos de controle interno e externo, durante a execução de auditorias, inspeções ou monitoramentos, encontram-se em posição privilegiada para identificar indícios de supostas condutas desviantes que indiquem risco de ocorrência de crimes licitatórios. Por outro lado, para que as agências policiais pudessem identificar tais delitos, seria necessário que a autoridade policial recebesse alguma comunicação a respeito da atividade suspeita.

Portanto, nesse particular, pode-se concluir que o aumento dos índices de detecção de crimes em licitações e contratos administrativos depende da efetiva atuação dos Tribunais e Conselhos de Contas, bem como dos órgãos de controle interno dos Poderes da República, tendo em vista que esses órgãos, além de possuírem experiência na análise de procedimentos licitatórios e de contratações públicas, também apresentam maior oportunidade de identificação de condutas desviantes, quando no regular desempenho de suas atividades fiscalizatórias, independentemente de provocação de terceiros.

A partir da análise das competências institucionais de alguns órgãos e entidades da administração pública nacional, elaborou-se uma tabela (Tabela 1) contendo os principais crimes detectáveis pelas agências de controle e fiscalização no regular desempenho de suas competências constitucionais e/ou legais.

Tabela 1 - Crimes detectáveis pelas agências de controle no desempenho de suas atividades

	BACEN - Banco Central do Brasil	RFB - Receita Federal	CVM - Comissão de Valores Mobiliários	SUSEP - Superintendência de Seguros Privados	TCU - Tribunais de Contas	CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Órgãos de Controle Interno dos Poderes	Institutos de defesa do consumidor	Agências Reguladoras
Crimes contra a ordem tributária	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Crimes contra a economia e as relações de consumo	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓
Crimes contra o sistema financeiro nacional	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Crimes contra o mercado de capitais	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Crimes em licitações e contratos administrativos	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Crimes contra a administração pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Crime de lavagem de dinheiro	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗

Fonte: elaboração própria.

Desta feita, tendo em vista os enredamentos e as particularidades inerentes aos crimes econômicos, bem como à posição privilegiada de agências de fiscalização e controle (autarquias, Tribunais de Contas e agências reguladoras) para detectar, no desempenho regular de suas funções constitucionais e legais, indícios de crimes econômicos, faz-se imperioso implementar no âmbito de tais entidades um conjunto de políticas institucionais para o efetivo e sistemático encaminhamento de informações ao Ministério Público, com a finalidade de permitir um maior aprofundamento acerca da existência de eventual delito e dos indícios de autoria para, caso necessário, possibilitar o oferecimento de denúncia criminal pelo titular da ação penal.

Deve-se ressaltar ainda o papel da auditoria no combate aos crimes econômicos de forma geral. De acordo com um estudo publicado na *Journal of Forensic & Investigative Accounting* (GOTTSCHALK, 2011, p. 46), a auditoria também desempenha um importante papel na detecção de crimes de colarinho branco. Na mesma linha, Russell Bintliff (BINTLIFF, 1993, p. 21) também destaca o papel fundamental da auditoria para a detecção de crimes de colarinho branco e para subsidiar a condução de investigações criminais. Conforme abordado anteriormente, aumentando-se a probabilidade de detecção, reduz-se a motivação para o cometimento dessa espécie de delito.



Como consequências positivas da implementação de procedimentos para uma contínua e efetiva troca de informações entre as agências de controle e fiscalização e o respectivo órgão ministerial (Ministério Público Estadual ou Federal), podem-se destacar as seguintes: i) maior índice de detecção de crimes econômicos no âmbito da administração pública; ii) redução no sentimento de impunidade; iii) aumento da probabilidade de detecção da atividade criminosa pelas agências de controle e fiscalização quando comparada com a expectativa de detecção da conduta por agências policiais convencionais; e iv) maior expectativa de controle e ponderação sobre o custo-benefício no cometimento da atividade delitiva.

5. METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo está estruturado em 4 (quatro) seções. Inicialmente, apresenta-se a metodologia de pesquisa adotada e as informações socioeconômicas do grupo amostral analisado. Em seguida, procura-se responder à primeira hipótese (H1), descrevendo a percepção do grupo amostral sobre a gravidade dos crimes econômicos. Ato contínuo, busca-se responder à segunda hipótese (H2) do presente trabalho, delineando a percepção do grupo amostral sobre a figura do criminoso. Finalmente, pontuam-se algumas limitações do presente trabalho, bem como apontam-se alguns caminhos para futuras pesquisas acadêmicas.

5.1 A METODOLOGIA DE PESQUISA ADOTADA E AS INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Conforme referido anteriormente, a metodologia de pesquisa utilizada para avaliar a percepção social acerca da gravidade dos crimes econômicos e da imagem do criminoso de colarinho branco foi a aplicação de questionário, entre os dias 12 e 25 de agosto de 2021, cujas perguntas possuíam respostas que variavam de irrelevante, para condutas consideradas sem qualquer gravidade, a extremamente grave, para comportamentos julgados como mais significativos do ponto de vista de reprovação penal na ótica do respondente.

Nesse sentido, após a elaboração preliminar do questionário e a realização da fase de pré-teste, encaminhou-se o link da pesquisa para alguns contatos, solicitando-se o encaminhamento da pesquisa para que terceiros potencialmente interessados pudessem responder às questões elaboradas no âmbito do estudo.

Em decorrência do envio efetivo dos questionários, obteve-se um total de 84 (oitenta e quatro) respostas, sendo 83 (oitenta e três) delas completas e válidas. Foram consideradas como respostas completas e válidas as respostas em que todas as perguntas foram respondidas de acordo com as opções apresentadas na própria pesquisa. Assim, todos os percentuais apresentados no decorrer do presente tópico foram calculados a partir do número de respostas consideradas completas e válidas.

No tocante às informações socioeconômicas, foram coletados dados relativos à faixa etária, ao sexo, à cor da pele, à formação acadêmica, à atuação profissional e à faixa de renda. No que concerne à faixa etária, 27,71% (vinte e sete por cento e setenta e um décimos) dos



respondentes afirmaram ter idade entre 18 (dezoito) e 25 (vinte e cinco) anos. Conforme se pode notar pela leitura da Tabela 2, cerca de 83,13% (oitenta e três por cento e treze décimos) dos respondentes possuem idade igual ou menor do que 45 (quarenta e cinco) anos.

Tabela 2 - Faixa etária do grupo amostral

Faixa etária	Quantidade	%
Menor de 18	0	0,00%
18 - 25	23	27,71%
26 - 35	22	26,51%
36 - 45	24	28,92%
46 - 55	4	4,82%
56 - 65	10	12,05%
Maior de 65	0	0,00%

Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

No que se refere ao sexo dos respondentes, 60% (sessenta por cento) das respostas foram fornecidas por homens e os outros 40% (quarenta por cento) por mulheres. Quanto à cor da pele, 63,86% (sessenta e três por cento e oitenta e seis décimos) das respostas recebidas foram fornecidas por pessoas que se autodeclararam brancos. Por seu turno, 36,14% (trinta e seis por cento e quatorze décimos) se autodeclararam pretos ou pardos.

Tabela 3 - Formação acadêmica do grupo amostral

Formação acadêmica	Quantidade	%
Ensino fundamental completo	0	0,00%
Ensino médio completo	8	9,64%
Curso superior em andamento	31	37,35%
Curso superior completo	15	18,07%
Pós-graduação	22	26,51%
Mestrado	7	8,43%
Doutorado	0	0,00%

Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

Quanto à formação acadêmica, apenas 9,64% (nove por cento e sessenta e quatro décimos) dos respondentes afirmaram possuir ensino médio completo. A grande maioria, cerca de 53%



(cinquenta e três por cento) possuem formação superior completa ou outro nível acadêmico mais elevado.

Tabela 4 - Atuação profissional do grupo amostral

Atuação profissional	Quantidade	%
<u>Estudante</u>	<u>23</u>	<u>27,71%</u>
<u>Empresário(a)</u>	<u>7</u>	<u>8,43%</u>
<u>Trabalhador(a) por conta de outrem</u>	<u>10</u>	<u>12,05%</u>
<u>Profissional liberal</u>	<u>9</u>	<u>10,84%</u>
<u>Funcionário(a) público(a)</u>	<u>19</u>	<u>22,89%</u>
<u>Aposentado(a)</u>	<u>7</u>	<u>8,43%</u>
<u>Outras</u>	<u>8</u>	<u>9,64%</u>

Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

Com relação à atuação profissional, destaca-se que cerca de 27,71% (vinte e sete por cento e setenta e um décimos) dos respondentes são estudantes, enquanto 22,89% (vinte e dois por cento e oitenta e nove décimos) são funcionários públicos. Ressalta-se ainda que cerca de 20% (vinte por cento) das respostas ao questionário foram fornecidas por indivíduos que se identificaram como empresário(a) ou profissional liberal.

A respeito das faixas de renda informadas pelos integrantes da amostra, verifica-se pela leitura da Tabela 5 que, aproximadamente, 47% (quarenta e sete por cento) dos respondentes afirmaram possuir uma faixa de renda de até 5 (cinco) salários mínimos. Ao se ampliar a faixa de renda até 10 (dez) salários mínimos, o número de integrantes que se situam nessa porção de renda representa o equivalente a 63,86% (sessenta e três por cento e oitenta e seis décimos) do grupo amostral analisado.

Tabela 5 - Faixa de renda do grupo amostral

Faixa de renda	Quantidade	%
Até 2 salários mínimos	20	24,10%
De 3 a 5 salários mínimos	19	22,89%
De 6 a 10 salários mínimos	14	16,87%
De 11 a 20 salários mínimos	15	18,07%
Mais de 20 salários mínimos	15	18,07%

Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

Não obstante diversas análises estratificadas pudessem ser realizadas a partir das respostas recebidas e das informações socioeconômicas coletadas (faixa etária, sexo, cor da pele, formação acadêmica, profissão e renda), entende-se que a análise do resultado consolidado, incluindo o conjunto de todas as respostas recebidas, produzirá maior confiança para as opiniões manifestadas pelo conjunto amostral, ainda que ausente a possibilidade de extrapolação das conclusões observadas.

5.2 A PERCEPÇÃO SOCIAL SOBRE A GRAVIDADE DOS CRIMES ECONÔMICOS

Com o intuito de avaliar a hipótese (H1) que afirma que a sociedade tende a relativizar a gravidade dos crimes econômicos, por não sentir os efeitos decorrentes da prática de delitos de colarinho branco ou porque esses crimes não envolvem, em regra, a utilização de meios violentos e de ameaças para sua realização, o questionário elaborado apresentava um conjunto de situações delituosas envolvendo crimes contra o patrimônio, contra a administração pública, tributários, contra o sistema financeiro, contra o mercado de capitais e crime de tráfico ilícito de entorpecentes.

Conforme se observa da Tabela 6, no total, foram elaboradas e apresentadas 13 (treze) perguntas aos respondentes a respeito de diversas condutas criminosas. Optou-se, ainda, por apresentar para cada pergunta do questionário uma situação hipotética concreta, na tentativa de reduzir a subjetividade e aumentar a uniformidade na avaliação da gravidade da situação hipotética narrada.

Tabela 6 - Perguntas e situações hipotéticas descritas no questionário

Conduta	Pergunta	Situação hipotética
Furto simples	Qual a gravidade que você atribui à conduta de alguém subtrair para si ou para outrem coisa alheia móvel?	Homem furta a bolsa de uma mulher enquanto ela se encontra distraída no restaurante.
Roubo com emprego de arma branca	Qual a gravidade que você atribui à conduta de alguém subtrair, mediante violência ou grave ameaça, coisa alheia móvel?	Homem rende a vítima com a utilização de uma faca e subtrai o seu celular.
Extorsão mediante sequestro	Qual a gravidade que você atribui à conduta de sequestrar alguém, mediante violência ou grave ameaça, com intuito de obter vantagem, por meio do pagamento de preço pelo resgate?	Homem sequestra um familiar e exige uma quantia para o resgate.
Receptação simples	Qual a gravidade que você atribui à conduta de adquirir, em proveito próprio, coisa que sabe ser produto de crime?	Alguém adquire um celular furtado pela metade do preço de mercado.
Tráfico de drogas	Qual a gravidade que você atribui à conduta de importar, exportar, adquirir, vender ou transportar drogas?	Determinado traficante é encontrado transportando 100 quilos de cocaína em um avião monomotor.



Conduta	Pergunta	Situação hipotética
Financiamento mediante fraude	Qual a gravidade que você atribui à conduta de obter, mediante fraude, financiamento em instituição financeira?	Para obter um financiamento habitacional um cliente de determinado banco apresenta um documento adulterado.
Uso indevido de informação privilegiada	Qual a gravidade que você atribui à conduta de utilizar informação privilegiada, ainda não divulgada ao mercado, com intuito de obter vantagem na valorização ou depreciação do ativo?	Um administrador de empresa, que possui uma informação privilegiada, vende suas ações para não vir a sofrer prejuízos com a queda do valor das ações que sabe que irá ocorrer.
Corrupção passiva	Qual a gravidade que você atribui à conduta de solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou promessa de tal vantagem?	Agente público que pede propina para executar determinada tarefa.
Deixar de fornecer nota fiscal	Qual a gravidade que você atribui à conduta de negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa à venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação?	Gerente de determinada loja deixa de emitir a nota fiscal sobre a venda de determinado produto.
Fraude à licitação	Qual a gravidade que você atribui à conduta de admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei?	Determinado gestor municipal contrata diretamente uma empresa para prestação de um serviço sem observar o devido processo licitatório.
Emprego de meios fraudulentos para eximir-se do pagamento de tributos	Qual a gravidade que você atribui à conduta de fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo?	Determinada pessoa jurídica apresenta na declaração de renda à Receita Federal um conjunto de notas fiscais frias com o intuito de reduzir artificialmente o seu lucro e se eximir, total ou parcialmente, de pagamento de tributo.
Corrupção ativa	Qual a gravidade que você atribui à conduta de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício?	Empresário oferece uma determinada quantia em dinheiro para que o funcionário público realize um ato de seu interesse particular.
Furto equiparado	Qual a gravidade que você atribui à conduta de alguém subtrair para si ou para outrem coisa alheia móvel?	Efetuar uma ligação clandestina de água, luz ou sinal de TV a cabo.

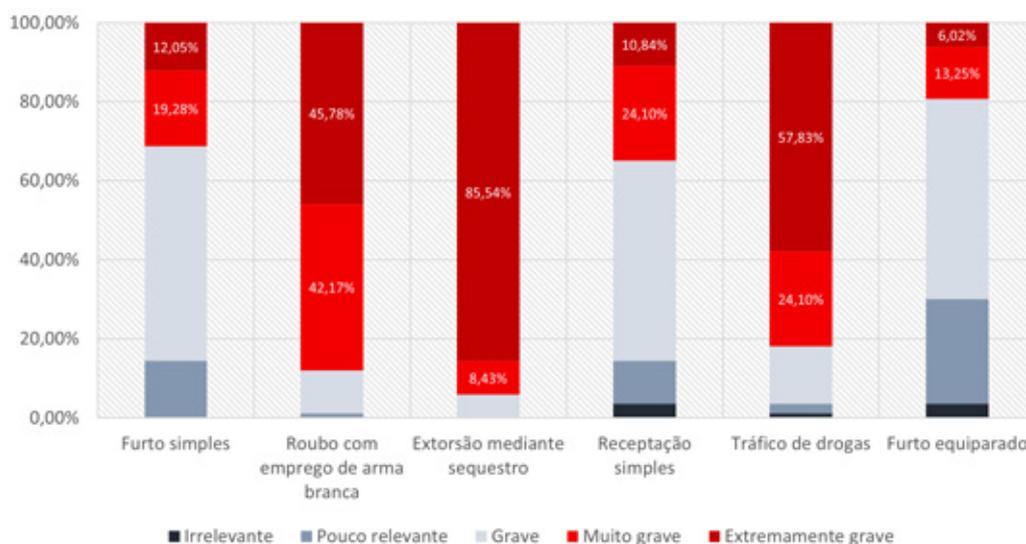
Fonte: elaboração própria.

Como se pode notar, praticamente a metade das questões apresentadas relacionam-se a crimes contra o patrimônio (furto simples e equiparado, receptação simples, roubo majorado pelo uso de arma branca, extorsão mediante sequestro) e tráfico ilícito de entorpecentes. A escolha desses crimes – como uma espécie de grupo de controle – não foi ao acaso: conforme referido anteriormente, cerca de 70% (setenta por cento) da população privada de liberdade (DEPEN, 2019) responde a processos vinculados a crimes patrimoniais ou de tráfico de drogas.

As demais perguntas versavam sobre a gravidade de condutas relacionadas a crimes contra a administração pública (corrupção ativa, corrupção passiva e fraude à licitação), crimes contra a ordem tributária (emprego de meios fraudulentos para eximir-se do pagamento de tributos e deixar de fornecer nota fiscal) e crimes contra o sistema financeiro nacional e contra o mercado de capitais (financiamento mediante fraude e uso indevido de informação privilegiada).

A primeira constatação que podemos tecer sobre os resultados da pesquisa se relaciona ao fato de que os crimes de furto simples, furto equiparado e de receptação simples possuem uma percepção de gravidade (**muito grave** ou **extremamente grave**) bastante inferior aos crimes de roubo com emprego de arma branca, extorsão mediante sequestro e tráfico de drogas.

Figura 1 - Percepção social a respeito da gravidade dos crimes contra o patrimônio



Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

Como se verifica pela análise do gráfico acima, os crimes de roubo com o emprego de arma branca e extorsão mediante sequestro apresentaram elevada percepção de gravidade. Observa-se que cerca de 88% (oitenta e oito por cento) do grupo amostral considera o crime de roubo com o emprego de arma de fogo **muito grave** ou **extremamente grave**, enquanto aproximadamente 94% (noventa e quatro por cento) dos respondentes consideram o crime de extorsão mediante sequestro **muito grave** ou **extremamente grave**.

Por outro lado, levando-se em consideração apenas as percepções de **muito grave** e **extremamente grave**, a percepção social da gravidade para o crime de furto simples e da receptação simples gira em torno de 31% (trinta e um por cento) e 35% (trinta e cinco por

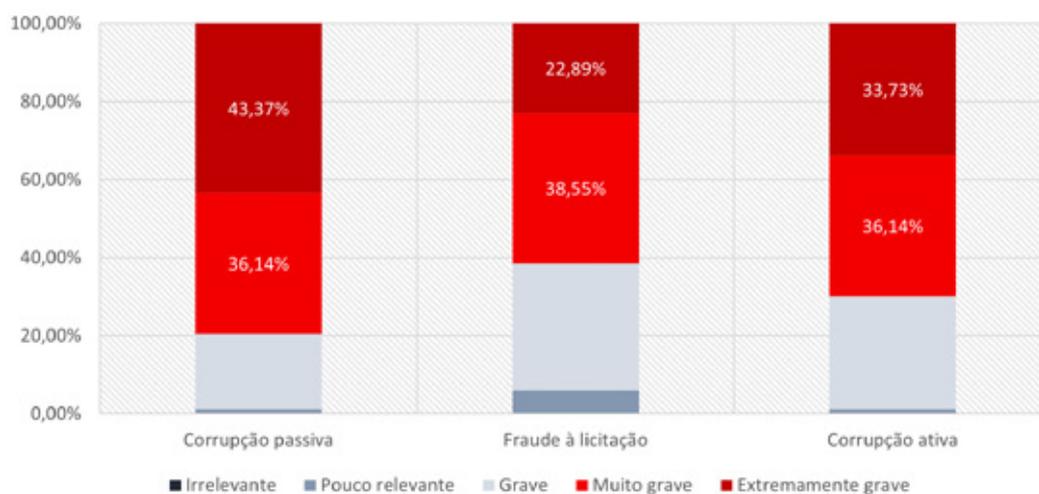


cento), respectivamente. No tocante ao furto equiparado, as respostas que consideram o delito **muito grave** ou **extremamente grave** correspondem a uma parcela de pouco mais de 19% (dezenove por cento) das respostas coletadas, fato este que pode indicar uma certa tolerância social a respeito da conduta.

Em contrapartida, aproximadamente 82% (oitenta e dois por cento) dos respondentes consideram o crime de tráfico ilícito de entorpecentes muito grave ou extremamente grave. Nesse ponto, vale destacar que muito embora a situação hipotética narrada não apresentasse qualquer sinal de violência ou grave ameaça – traficante é encontrado transportando 100 quilos de cocaína em um avião monomotor – a conduta foi apontada pelo grupo amostral como de elevada percepção de gravidade.

Em relação aos crimes contra a administração pública (corrupção passiva, corrupção ativa e fraude à licitação), o percentual de respondentes que indicou uma percepção de gravidade de muito grave ou extremamente grave para esses delitos foi de 79% (setenta e nove por cento) para o delito de corrupção passiva, 70% (setenta por cento) para o crime de corrupção ativa e de cerca de 61% (sessenta e um por cento) para a fraude à licitação, que corrobora com o sentimento de alta reprovabilidade social de condutas criminosas perpetradas por servidores públicos ou contra a administração pública.

Figura 2 - Percepção social a respeito da gravidade dos crimes contra a administração pública



Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

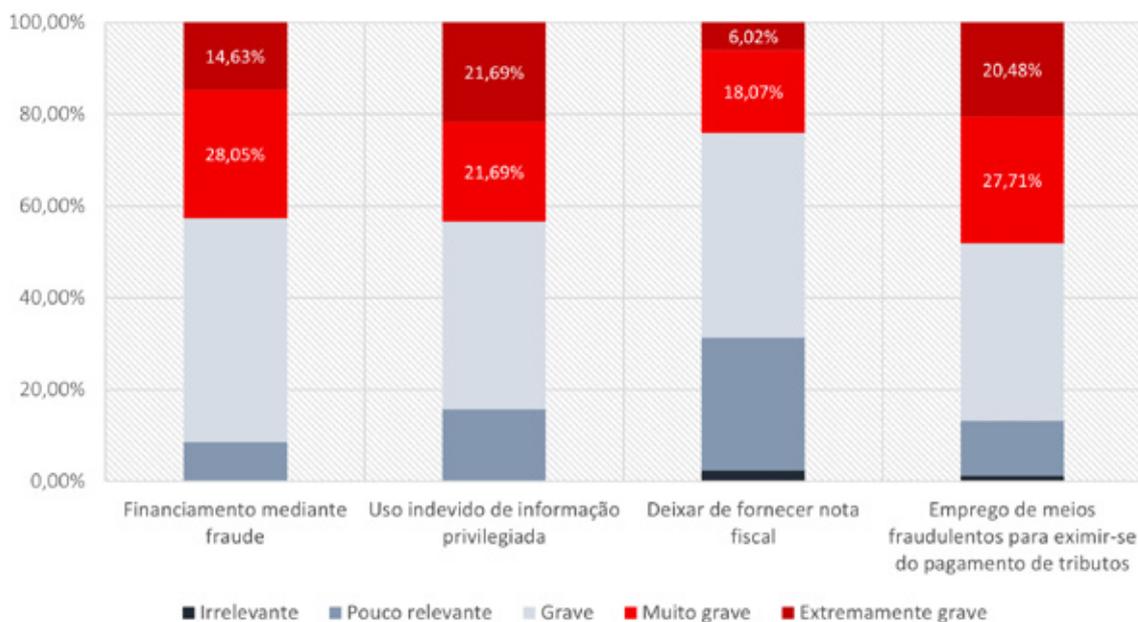
Neste ponto, merece destaque a constatação de que, de acordo com a percepção de gravidade manifestada pelos respondentes, os crimes contra a administração pública apresentaram mais do que o dobro de reprovabilidade social quando comparados aos crimes de furto simples, furto equiparado e de receptação simples.

Incumbe destacar que este fato desmistifica a primeira hipótese (H1) do presente estudo que afirmara que a sociedade tende a relativizar a gravidade dos crimes econômicos, por não sentir os efeitos decorrentes da prática de delitos de colarinho branco ou porque esses crimes não envolvem, em regra, a utilização de meios violentos e de ameaças para sua realização.

Conforme apontado acima, comparando-se a gravidade percebida pelo grupo amostral em relação aos crimes patrimoniais cometidos sem violência ou grave ameaça e os crimes contra a administração pública, incluídos pela presente pesquisa empírica, verifica-se que o grau de reprovabilidade percebido pelo grupo amostral em relação aos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva e fraude à licitação, foi muito superior à percepção de gravidade em relação aos crimes de furto simples, furto equiparado e receptação simples, todos praticados sem violência ou grave ameaça.

Portanto, no que tange aos crimes contra a administração pública abarcados na presente pesquisa, pode-se afirmar que o grupo amostral analisado aponta no sentido de que a sociedade não relativiza a gravidade dos crimes econômicos quando cometidos por funcionário público ou em detrimento da administração pública.

Figura 3 - Percepção social a respeito da gravidade dos crimes tributários, financeiros e de capitais



Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

No que se refere, aos crimes de financiamento mediante fraude (crime contra o sistema financeiro), de uso indevido de informação privilegiada (crime contra o mercado de capitais) e de emprego de meios fraudulentos para eximir-se do pagamento de tributos (crime contra a ordem tributária), o grupo amostral demonstrou uma reprovabilidade dessas condutas maior do que a demonstrada nos crimes patrimoniais cometidos sem violência e sem grave ameaça.

Como se pode examinar pela análise do gráfico acima (Figura 3), o quantitativo dos respondentes que consideraram os crimes de financiamento mediante fraude, de uso de informação privilegiada e de empregos de meios fraudulentos para eximir-se do pagamento de tributos, como muito graves ou extremamente graves foi de 42,68% (quarenta e dois por cento e sessenta e oito décimos), 43,38% (quarenta e três por cento e trinta e oito décimos), 48,19% (quarenta e oito por cento e dezenove décimos), respectivamente.



Da mesma forma, os resultados aqui obtidos também negam vigência à primeira hipótese elaborada no presente estudo, tendo em vista que a percepção de gravidade dos crimes de financiamento mediante fraude, de uso de informação privilegiada e de empregos de meios fraudulentos para eximir-se do pagamento de tributos foi sensivelmente maior do que a percebida nos crimes patrimoniais não violentos.

Desta feita, no que se refere a esses crimes especificamente, pode-se afirmar que o grupo amostral analisado aponta no sentido de que a sociedade não relativiza a gravidade dos crimes econômicos por não envolverem, em regra, a utilização de meios violentos e de graves ameaças como formas de implemento delitivo.

5.3 A PERCEPÇÃO SOCIAL SOBRE A FIGURA DO CRIMINOSO

Com o intuito de avaliar a hipótese (H2) que afirma que a sociedade tende a considerar os criminosos econômicos como pessoas bem-sucedidas e não vinculam sua imagem à figura do criminoso tradicional, o questionário elaborado solicitava ao respondente que elegeesse, a partir de suas convicções pessoais, entre um conjunto de condutas criminosas preestabelecidas, até 3 (três) tipos penais que mais representam a figura do criminoso. A Tabela 7 lista o conjunto de condutas criminosas disponibilizadas para seleção no questionário encaminhado.

Tabela 7 - Lista de condutas criminosas disponibilizadas para aferição da imagem de criminoso

Tipo de crime	Conduta
Crime contra a administração pública	Pessoa que frauda a licitação pública em benefício próprio
Crime contra o patrimônio	Pessoa que rouba, com emprego de violência ou grave ameaça, coisa alheia móvel
Crime contra o mercado de capitais	Pessoa que utiliza informação privilegiada em benefício próprio
Crime contra a administração pública	Pessoa que oferece ou promete propina
Crime contra o patrimônio	Pessoa que furta coisa alheia móvel
Crime contra a administração pública	Pessoa que solicita ou recebe propina
Crime de tráfico ilícito de entorpecentes	Pessoa que se dedica ao tráfico de drogas
Crime contra a ordem tributária	Pessoa que pratica sonegação de tributos
Crime contra o patrimônio	Pessoa que compra produto roubado ou furtado

Fonte: elaboração própria.

Como se pode perceber, entre a lista de condutas disponibilizadas aos respondentes foram descritos 3 (três) crimes contra o patrimônio, 3 (três) crimes contra a administração pública, 1 (um) crime contra a ordem tributária, 1 (um) crime contra o mercado de capitais e 1 (um) crime relacionado ao tráfico ilícito de entorpecentes.



Figura 4 - Percepção dos respondentes em relação aos crimes mais associados à figura do criminoso



Fonte: elaboração própria a partir das respostas ao questionário.

A partir das respostas consolidadas do grupo amostral em relação aos crimes mais associados à figura do criminoso, pode-se verificar que os assaltantes e os traficantes são os dois tipos de delinquentes mais associados à ideia de criminoso, contando com a concordância de aproximadamente 87% (oitenta e sete por cento) e 61% (sessenta e um por cento) dos respondentes, respectivamente.

Curiosamente, no entanto, os respondentes apontaram como o estereótipo do criminoso tanto o indivíduo corrupto que solicita ou recebe propina, que contou com cerca de 51% (cinquenta e um por cento) das manifestações, como a pessoa que frauda a licitação em benefício próprio, que contou com a indicação de 36,59% (trinta e seis por cento e cinquenta e nove décimos) dos respondentes.

Além disso, vale notar que, considerando-se as condutas desvinculadas ao emprego de violência ou de grave ameaça, os crimes contra a administração pública, em especial a corrupção passiva e a fraude à licitação, figuram como os crimes mais associados ao estereótipo do delinquente, fato que corrobora ainda mais para se afastar a validade da hipótese H1 e que aponta no sentido da invalidade da hipótese H2.

5.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E PROPOSTAS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES ACADÊMICAS

A partir do recorte socioeconômico dos respondentes, pode-se concluir que uma das limitações do presente estudo se relaciona, especificamente, à impossibilidade de extrapolar os resultados descritos para a sociedade como um todo, tendo em vista o contraste entre a realidade socioeconômica da população nacional e a do grupo amostral ora analisado, além da reduzida significância estatística proporcionada pelo quantitativo de respostas recebidas.



Outra limitação da pesquisa está vinculada à lista predefinida de condutas para que o respondente associasse à figura do criminoso. A própria lista de condutas representa, por si só, um direcionamento na resposta do entrevistado. Nesse sentido, para uma aferição mais distante e independente, pode-se optar em futuros questionários que o respondente possa introduzir suas respostas abertamente, sem qualquer tipo de estímulo por parte do pesquisador.

Como sugestões para futuras investigações acadêmicas propõe-se: i) alargamento da base de pessoas convidadas a responder às perguntas delineadas para aferir a validade da hipótese H1; ii) remoção da lista estimulada de condutas para avaliar a percepção da sociedade no tocante ao estereótipo do criminoso (H2); iii) analisar os processos de negócio definidos no âmbito das agências de fiscalização e controle no tocante à implementação de políticas institucionais voltadas ao efetivo e sistemático encaminhamento de informações ao Ministério Público; iv) analisar os dados e as informações produzidas em processos administrativos sancionadores, instaurados no âmbito das agências de fiscalização e controle, para avaliar em que medida indícios de cometimento de crimes econômicos estão sendo encaminhados ao conhecimento do Ministério Público para eventual início da persecução penal.

6. CONCLUSÃO

Conforme referido na introdução do presente trabalho, a compreensão acerca dos aspectos criminológicos da delinquência econômica é fundamental para o desenvolvimento de políticas institucionais efetivas de detecção de crimes de colarinho branco, contribuindo, assim, tanto para a redução do sentimento de impunidade que assombra a sociedade brasileira como para a criação de uma maior expectativa de controle dos agentes envolvidos na criminalidade econômica.

Segundo destacado, as peculiaridades inerentes aos crimes econômicos, principalmente em decorrência do local de consumação e da complexidade associada aos delitos desta natureza, a orientação seletiva da criminalização secundária, implementada precipuamente pelas agências policiais, não é capaz de produzir os mesmos resultados no tocante aos crimes do andar de cima, confirmando a hipótese H3 de nosso estudo.

Portanto, para aumentar o nível de detecção dos crimes de colarinho branco e reduzir a cifra oculta deste tipo de criminalidade, faz-se imperioso que as agências policiais trabalhem em conjunto com as agências de fiscalização e controle, em uma espécie de competência comum das entidades envolvidas nesse processo, para uma maior eficiência em suas operações.

Além disso, em decorrência do racional desenvolvido, pode-se afirmar que o aumento dos índices de detecção de crimes em licitações e contratos administrativos depende da efetiva atuação dos Tribunais e Conselhos de Contas, bem como dos órgãos de controle interno dos Poderes da República, tendo em vista que esses órgãos, além de possuírem experiência na análise de procedimentos licitatórios e de contratações públicas, também apresentam maior oportunidade de identificação de condutas supostamente desviantes, quando no regular desempenho de suas atividades fiscalizatórias, independentemente de provocação de terceiros.



Atentando para o elevado nível de especialidade do corpo técnico das agências de fiscalização e controle, a implementação de políticas institucionais de detecção de crimes de colarinho branco tende a produzir resultados mais efetivos no combate à criminalidade econômica. Contudo, importa ressaltar que a efetividade desse controle depende do apoio da alta administração dos órgãos, bem como da capacitação contínua do corpo técnico para uma acurada identificação de indícios de condutas supostamente criminosas.

Desta feita, tendo em vista os enredamentos e as particularidades inerentes aos crimes econômicos, bem como à posição privilegiada de agências de fiscalização e controle (autarquias, Tribunais de Contas e agências reguladoras) para detectar, no desempenho regular de suas funções constitucionais e legais, indícios de crimes econômicos, faz-se imperioso implementar no âmbito de tais entidades um conjunto de políticas institucionais para o efetivo e sistemático encaminhamento de informações ao Ministério Público, com a finalidade de permitir um maior aprofundamento acerca da existência de eventual delito e dos indícios de autoria para, caso necessário, possibilitar o oferecimento de denúncia criminal pelo titular da ação penal.

Outrossim, a partir das análises empíricas realizadas no âmbito da presente pesquisa, observou-se que o grupo amostral inquirido apontou no sentido de que a sociedade não relativiza a gravidade dos crimes econômicos. Ao contrário, a percepção de gravidade demonstrada pelo grupo em relação aos crimes contra a administração pública, aos crimes contra a ordem tributária, contra o mercado de capitais e contra o sistema financeiro nacional foi superior à percepção de gravidade manifestada em relação aos crimes patrimoniais executados sem violência ou grave ameaça, fato que demanda dos órgãos de controle e fiscalização uma maior atenção em relação ao tema.

Finalmente, considerando-se que os crimes contra a administração pública, em especial a corrupção passiva e a fraude à licitação, figuram como os crimes mais associados ao estereótipo do delinquente, perdendo somente para condutas vinculadas de alguma forma ao emprego de violência ou de grave ameaça (roubo e tráfico de drogas), a ideia de homens de negócio bem sucedidos apontada por Edwin Sutherland, parece ter se relativizado na quadra histórica atual de nossa sociedade, principalmente no tocante aos crimes contra a administração pública.

Significa dizer que a atuação dos órgãos de fiscalização e controle, como agentes efetivos no processo de seleção da criminalização secundária e de identificação de crimes econômicos, além de ser de imprescindível para aumentar os índices de detecção desse tipo de conduta delitativa, será respaldada pelo apoio social e contribuirá para a redução do sentimento de impunidade que assola a sociedade brasileira.



REFERÊNCIAS

BARROSO GONZÁLEZ, J. L. **Los delitos económicos desde una perspectiva criminológica.** Revista IUS, 9(35), 2016. pp.95-122.

BATISTA, N. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro.** 12ª edição ed. [s.l.] Revan, 2011.

BECK, F. R. **A criminalidade de colarinho branco e a necessária investigação contemporânea a partir do Brasil: uma (re)leitura do discurso da impunidade quanto aos delitos do “andar de cima”.** Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4597>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BERNBURG, J. G.; KROHN, M. D; RIVERA, C. J. **Official labeling, criminal embeddedness, and subsequent delinquency: A longitudinal test of labeling theory.** Journal of Research in Crime and Delinquency, 43(1), 2006. pp.67-88.

BINTLIFF, R. L. **Complete Manual of White Collar Crime: Detection and Prevention.** Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall Direct, 1993.

BRASIL, Presidência da República. **Lei 9.613/1998 – Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, dentre outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613compilado.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

_____, Presidência da República. **Lei 7.492/1986 – Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17492.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

_____, Presidência da República. **Lei 6.385/1976 – Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16385.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

_____, Presidência da República. **Lei 8.137/1990 – Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

_____, Presidência da República. **Decreto-lei 2.848/1940 - Código Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BREDA, J. **Crimes de Licitação e Contratações Públicas.** 1ª edição ed. [s.l.] Revista dos Tribunais, 2021.

CASTILHO, E. W. V. D. **O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional (Lei n. 7.492 de 16 de junho de 1986).** 1996. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106425>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CASTRO, L. A. DE. **Criminologia da Libertação - Coleção Pensamento Criminológico**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

DEPEN, D. P. N. Levantamento nacional de informações penitenciárias. Governamental. Disponível em: <https://app.powerbi.com/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

FANTÁSTICO. **Saiba quem é Lorraine Bauer, jovem presa em operação na Cracolândia**. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/08/02/saiba-quem-e-lorraine-bauer-jovem-presa-em-operacao-policial-na-cracolandia.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2021.

GOTTSCHALK, P. **Prevention of white collar crime: The role of accounting**. Journal of Forensic and Investigative Accounting, 3(1), 2010. pp.23-48.

GOTTSCHALK, P. **White-Collar Crime Triangle: Finance, Organization and Behavior**. Journal of Forensic Sciences & Criminal Investigation; Volume 4.(1), 2017. pp. 1-7.

GOTTSCHALK, P. **Filling the gap in white-collar crime detection between government and governance: The role of investigative journalists and fraud examiners**. Journal of White Collar and Corporate Crime, 2(1), 2021. pp.36-46.

LANDIN, L. V. B. S. **A Impunidade e a Seletividade dos Crimes de Colarinho Branco**. Disponível em: http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2716/1/LANKER_VINICIUS_BORGES_SILVA_LANDIN.pdf. Acesso em: 31 ago. 2021.

MUNDIM, L. **Punição aos crimes do colarinho branco: o que falta fazer?** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/298302/punicao-aos-crimes-do-colarinho-branco--o-que-falta-fazer>. Acesso em: 31 ago. 2021.

PAUL, R. J. e NIEHOFF, B. P. **White collar crime: causes and prevention**. Journal of Individual Employment Rights, 10(1), 2001. pp.41-57.

SUTHERLAND, E. **Crime De Colarinho Branco - Versão Sem Cortes**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

TIEDEMANN, K. **El concepto de derecho económico, de derecho penal económico y de delito económico**. Revista chilena de derecho, 1983. pp.59-68.

ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N. **Direito Penal Brasileiro – Volume 1**. 4ª edição ed. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2011.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



REGULAÇÃO PORTUÁRIA E A INAPLICABILIDADE DO CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO AOS CONTRATOS DE ARRENDAMENTO

Port regulation and inapplicability of the concept of public service to port leasehold contracts

Sandro José Monteiro

Engenheiro e Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da USP. MBA em Direito Econômico e Defesa da Concorrência (FGV). Pós-graduado em Administração Pública (ENAP). Ocupa o cargo de Especialista em Regulação de Transportes na ANTAQ e é professor visitante do MBA do IPOG e da Fundação GENEP Santos. Possui mais de quinze trabalhos publicados em congressos e periódicos e dois capítulos em livros do setor portuário. Desde 2011 vem trabalhando no aprimoramento e normatização da regulação econômica da infraestrutura, tendo desenvolvido o atual modelo tarifário dos portos e outros processos de controle contábil, patrimonial e concorrencial. Representou a ANTAQ na Comissão Nacional de Autoridades nos Portos – CONAPORTOS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3181010944486100>

RESUMO

Este trabalho aborda o enquadramento dos arrendamentos portuários como modalidade de exploração *sui generis*, própria, totalmente distinta da concessão prevista na Lei nº 8.987, de 1995, ou mesmo de qualquer outra espécie de concessão ou parceria público-privada. O instituto nasceu como ferramenta do direito privado, aplicado pelas empresas públicas portuárias a partir de 1934, tendo evoluído paulatinamente para o direito público, com consequente outorga pela via licitatória, devido ao previsto no arts. 37, XXI e 173, §1º, III da Carta Magna de 1988, nada se relacionando com o *caput* do art. 175 da Constituição Federal. Assim, ainda que se aplique subsidiariamente a Lei Geral de Concessões aos contratos de arrendamento firmados posteriormente à Lei nº 12.815, de 2013 (Nova Lei dos Portos), conforme o art. 66 do marco setorial, esse fato não altera a natureza do contrato. A inaplicabilidade de conceitos típicos da concessão, tais como tarifação, responsabilização civil subjetiva e serviço público ao arrendamento, afastam por completo qualquer semelhança desse com a concessão, permitindo que instrumentos de controle típicos se distanciem do arrendamento, conforme listado no texto.

PALAVRAS-CHAVE: Portos. Arrendamentos. Regulação.



ABSTRACT

This work addresses the port leasehold contracts as a *sui generis* exploration modality, which is totally different from the concession granted in Law nº 8.987, of 1995, or even from any other type of concession or public-private partnership. The institute was created as a tool of private law, applied by public port companies from 1934 onwards, having gradually evolved into public law, with the consequent granting through a public bidding process, as provided for in arts. 37, XXI and 173, §1, III of the Constitution of 1988, nothing relating to the *caput* of art. 175 of the Constitution. Thus, the General Concessions Law is still applicable to lease agreements signed after Law No. 12,815, of 2013 (New Port Law), pursuant to art. 66 of the sectorial framework, this fact does not change the contractual nature. The inapplicability of typical concepts of the concession, such as tariffs, civil liability and public service to the leasehold completely removes any similarity with the concession.

KEYWORDS: Ports. Leaseholds. Regulation.

1. INTRODUÇÃO

Segundo o levantamento junto à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, em números em agosto de 2021 (ANTAQ, 2021), temos 127 (cento e vinte sete) contratos de arrendamento vigentes, além de outros 16 (dezesseis) contratos também ativos em função de decisão judicial. Outra dezena está sendo licitada ou em processo de assinatura de contrato. O ritmo dessa modalidade de outorga aumentou após a centralização, na União, do poder concedente e do planejamento portuário. De 2012 a 2021 foram assinados 30 (trinta) contratos de arrendamento, cuja duração é de longo prazo (até trinta e cinco anos).

Diante do sucesso deste modelo de exploração, este trabalho avalia os fundamentos e demais aspectos regulatórios e econômicos que diferenciam o contrato de arrendamento portuário do contrato de concessão, sob qualquer formato, seja comum, patrocinada ou administrativa. Neste trabalho, quando mencionamos contratos de arrendamento, estamos nos referindo inclusive às espécies derivadas, como o contrato de transição e o contrato de uso temporário.

O tema é relevante, principalmente diante de decisões do Tribunal de Contas da União, a exemplo do item 9.3.2 do Acórdão TCU nº 2.676/2012-Plenário (“regulamentação dos parâmetros mínimos de qualidade e de produtividade para a prestação do serviço portuário adequado, a serem exigidos nos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias”); item 9.4 do Acórdão TCU nº 2.200/2015-Plenário (“a aplicação dos parâmetros de desempenho nos termos aditivos de prorrogação antecipada, contemplando regras relacionadas, entre outras, à definição, à revisão, à atualização dos índices de eficiência”); item 9.4 do Acórdão TCU nº 787/2016-Plenário (“regulamentação dos parâmetros mínimos de qualidade e de produtividade para a prestação do serviço portuário adequado a serem exigidos nos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias”); item 9.7 do Acórdão nº 1.972/2012-Plenário (“contabilização e controle dos investimentos realizados por arrendatários”); item 9.5 do Acórdão nº 2581/2021-Plenário (“revisão das tarifas,



preços e cestas de serviços constantes do Contrato de Arrendamento, observando a obrigatoriedade de respeito aos valores-teto, calculados para os serviços, nos termos do estudo atualizado, com base na alínea “b” do inciso II do art. 28 da Lei 10.233/2001”); e item 9.3.5 do Acórdão nº 1.439/2016-Plenário com a redação dada pelo Acórdão 923/2019-Plenário (“requeira dos arrendatários o encaminhamento para a Antaq dos dados relativos aos custos incorridos na prestação dos serviços mencionados no item anterior deste acórdão, com o fito de avaliar a eficiência da operação portuária”).

O assunto está inserido, ainda, no âmbito das conclusões do recente Acórdão nº 2711/2020-Plenário, originado de auditoria operacional do Tribunal quanto à exploração da atividade portuária:

9.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, no limite de suas competências, que avaliem a conveniência e oportunidade de adotar procedimentos administrativos, como a edição de diretrizes ou normativos infralegais visando:

9.1.1.1. regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica, que viabilizem a exploração das áreas operacionais dos portos organizados em casos específicos para os quais o arrendamento não seja adequado (...);

9.1.1.2. **retirar, dos contratos de arrendamento portuário**, quando técnica e economicamente justificável, **as cláusulas de reversibilidade** dos bens, para estabelecer a obrigatoriedade de o arrendatário devolver a área, ao término do contrato, da mesma forma que a recebeu, salvo se for do interesse público que alguma eventual modificação ou investimento realizado seja mantido (...);

(...)

9.1.2. ao Ministério da Infraestrutura, com apoio da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, que avalie a conveniência e oportunidade de:

9.1.2.1. propor alterações legislativas ou adotar procedimentos administrativos, como a edição de diretrizes ou normativos infralegais, visando **facilitar a realização de investimentos por conta e risco dos arrendatários**, admitindo a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro apenas em casos excepcionais, caso reste cabalmente demonstrado que os ganhos auferidos pela autoridade portuária justifiquem algum tipo de compensação (...); (Grifos nosso)



Ao abordar a natureza sui generis do instituto, o objetivo é fornecer subsídios para uma melhor aceitação de mudanças da regulamentação e de procedimentos dentro do setor público, listando, ao final, as implicações e consequências dessa nova interpretação para as futuras contratações, as auditorias operacionais e as fiscalizações dos órgãos de controle e regulação federais.

A metodologia utilizada é uma abordagem histórica, trazendo elementos do modelo de exploração portuária no início do século XX e neste século XXI, fazendo um contraste das diferenças do arrendamento com a concessão.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS DA EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA

2.1 A EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA E AS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS

A configuração do modelo de exploração do ambiente portuário brasileiro tem evoluído ao longo do tempo em razão do grau de intervenção estatal adotado. Com a abertura dos portos pelo rei D. João VI, em 1808, o Brasil foi inserido no cenário do comércio internacional. A partir desse acontecimento e, principalmente após a promulgação da primeira Lei das Concessões, em 1869, a iniciativa privada passou a financiar as obras de expansão nos portos nacionais (CURCINO, 2007).

Para Schirato (2008), “durante todo o período imperial e a primeira fase da República brasileira, a legislação regente das atividades portuárias apresentava-se bastante vaga e imprecisa no que concerne ao regime aplicável à atividade”.

A primeira sistematização da legislação portuária nacional ocorreu na década de 1930, com a edição do Decreto nº 24.447, de 1934, que definiu as atribuições dos ministérios federais com relação às atividades de construção e operação de portos. Em seguida, foram editados outros dois decretos sobre a matéria: Decreto nº 24.511, de 1934, que dispunha sobre a utilização de instalações portuárias (em que se viu pela primeira vez o instituto de arrendamento) e Decreto nº 24.599, de 1934, que tratava do regime de concessão e da operação e manutenção de portos organizados. Ressalte-se que esse período também foi marcado pela estatização dos portos. Nasceu, nele, o conceito de porto organizado.

O termo porto organizado é uma classificação desse tipo de infraestrutura econômica denominado porto, local onde ocorre o transporte aquaviário e a troca de modais, geralmente do aquaviário para o terrestre ou ferroviário, e vice-versa. O porto “organizado” seria aquele multifuncional, que atenderia vários aspectos da demanda, perfis de carga distintos e múltiplos tipos de embarcações. Com o tempo, virou sinônimo de porto público, inclusive legalmente.

O modelo de investimento privado durou até o final dessa década de 1930, quando foi criado o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), tendo o Estado assumido o papel de financiador e operador dos portos. Esse processo de estatização do



setor foi posteriormente impulsionado com a edição da Lei nº 6.222, de 1975, que extinguiu o DNPVN e criou a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás). Os portos passaram, então, a ser administrados de forma centralizada pela Portobrás por meio de suas subsidiárias, as companhias docas e por concessionários privados e estaduais (TOVAR e FERREIRA, 2006).

O sistema legal de 1934, conforme apresentado por Lobo (2000), baseava-se no conceito jurídico de que cada porto organizado corresponderia a um monopólio da exploração de uma hinterlândia. Por essa estrutura de organização geográfica, o território nacional foi dividido, consistindo em cada hinterlândia de uma parte do litoral e a respectiva projeção para o interior do país. Nesse sentido, com fundamento no marco regulatório de 1934, criaram-se as companhias docas, que eram (e ainda são) empresas estatais controladas pela União, com o papel de prestar serviços portuários e administrar portos organizados. Os portos organizados que não eram controlados e operados por essas companhias docas, eram operados por empresas estatais (ou autarquias) controladas pelos entes subnacionais ou por empresas particulares, que prestavam serviços por meio de concessão outorgada por decreto federal (SCHIRATO, 2008).

Em 1964, os portos foram considerados agentes de segurança nacional e o controle estatal sobre a atividade portuária foi intensificado com a criação da Empresa de Portos do Brasil (Portobrás). De uma forma geral, a Portobrás foi constituída para desempenhar as funções de gestão e exploração portuária, permitindo que o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegantes (DNPV) se concentrasse nas atividades de supervisão, de orientação, de fiscalização da política dos portos e das vias navegáveis da União.

A partir da década de 1990, houve a implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 1990, e o setor portuário foi submetido a mais uma reformulação que teve como pontos de partida i) a dissolução da Portobrás pela Lei nº 8.029, de 1990 e ii) a descentralização da administração de determinados portos, hidrovias e eclusas às subsidiárias da Portobrás (em liquidação), ou às unidades federadas, mediante convênio, nos termos do Decreto nº 99.475, de 1990. Finda a concessão do Porto de Santos (1890-1980), com isso, os portos organizados passaram a ser integralmente administrados por companhias ou autarquias controladas pela União, por estados e municípios.

Em termos constitucionais comparativos, vejamos a Tabela 1.



Tabela 1 - Evolução da exploração portuária nas cartas constitucionais brasileiras

Constituição Federal	Competência Administrativa	Competência Legislativa	Ordem Econômica
1937	Art 15 - Compete privativamente à União: VII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado;	Art 54 - Terá início no Conselho Federal a discussão e votação dos projetos de lei sobre: c) regime de portos e navegação de cabotagem.	Art 146 - As empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais ou municipais deverão constituir com maioria de brasileiros a sua administração, ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência. Art 147 - A lei federal regulará a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão para que, no interesse coletivo, delas retire o capital uma retribuição justa ou adequada e sejam atendidas convenientemente as exigências de expansão e melhoramento dos serviços.
1946		Art 5º - Compete à União: XV - legislar sobre: i) regime dos portos e da navegação de cabotagem;	Art 151 - A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais. Art 160 - A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo: I - obrigação de manter serviço adequado; II - tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; III - fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior.
1969	Art 8º - Compete à União: XV - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão: d) as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de um Estado, ou Território;	Art 8º - Compete à União: XVII - legislar sobre: m) regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre;	Art 163 - Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º - Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica. § 2º - Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas pública, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.



Constituição Federal	Competência Administrativa	Competência Legislativa	Ordem Econômica
1988	Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;	Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;	Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...) III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; § 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não restaram mais dúvidas quanto à exploração da atividade portuária pelo Estado. Diversamente dos diplomas constitucionais de 1946 e de 1967, que tratavam apenas da competência da União de legislar sobre o regime dos portos e da navegação de cabotagem, a Carta Magna de 1988 atribuiu a competência à União para legislar sobre a matéria (art. 22, X), bem como para explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres, diretamente ou mediante concessão ou autorização, reconhecendo, exclusivamente e expressamente, que poderia a União obter receitas industriais e patrimoniais sobre o conjunto de tais bens e atividades. Conforme apresentado por Schirato (2008), apesar do novo tratamento constitucional dos serviços portuários, o arcabouço legal de 1934 permaneceu vigente, ainda que com algumas alterações, até 1993, quando se iniciou um processo de desverticalização e modernização institucional do setor.

A reforma do setor portuário, pós CF88, teve o seu ápice com a edição da Lei nº 8.630, de 1993, denominada de Lei de Modernização dos Portos, a qual construiu um novo arcabouço jurídico e institucional, rompendo com o monopólio estatal e consolidando a passagem, para o setor privado, das atividades de operação portuária, permanecendo o Estado, no entanto, como detentor da infraestrutura dos portos, fomentador de investimentos e regulador. Com a promulgação da Lei nº 9.277, de 1996, a União também passou a delegar ainda mais, por meio de convênios, a administração e exploração dos portos para estados e municípios,



podendo aqueles entes federativos outorgar arrendamentos (dentro do porto público) para exploração da iniciativa privada. A regra seria a exploração indireta da operação portuária pelo aparelho estatal, mas direta dos seus bens e patrimônio.

Da tabela anterior, vimos que Carta Magna de 1988, diferente das anteriores, incluiu expressamente a exploração dos portos como atividades de competência da União e passível de delegação mediante concessão, permissão ou autorização, consoante disposto em seu art. 21, inciso XII, alínea “f”. Depreende-se do documento que a concessão se submete a uma possível caducidade¹.

2.2 REGIME PÚBLICO E REGIME PRIVADO NA CONTRATAÇÃO EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA

Como vimos do resgate histórico, existe e sempre existiu, no ordenamento jurídico brasileiro, um dualismo de regimes nas atividades portuárias, decorrente da história da exploração econômica dos portos. Atualmente, em **regime de direito público**, a contratação da exploração das atividades portuárias ocorre por intermédio de concessão (porto organizado por completo) ou arrendamento (instalações portuárias em áreas de porto organizado estatal) e, em **regime de direito privado**, por meio de autorização² (instalações portuárias de uso privativo ou privado).

A Lei nº 8.630, de 1993, na sua redação original, havia regulado em outro sentido, determinando que o arrendamento estaria dentro do rol da exploração direta pela União, cabendo serviço público (apenas) para as concessões e permissões (do porto como um todo). Vejamos:

Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

(...)

I - Porto organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária.

(...)

§ 2º A concessão do porto organizado será sempre precedida de licitação realizada de acordo com a lei que regulamenta o regime de **concessão** e permissão de **serviços públicos**.

(...)

1 Como veremos mais adiante, essa possibilidade não se admite no contrato de arrendamento.

2 O regime jurídico das autorizações foi completamente reformulado pela Lei 10.233, de 2001.



Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

(Regulamento)

I - **de contrato de arrendamento**, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado;

(...)

§ 2º **A exploração da instalação portuária** de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades:

I - **uso público**;

II - uso privativo. (Grifos nosso)

O §2º do art. 1º da Lei nº 8.630, de 1993, limitou o alcance da posterior Lei nº 8.987, de 1995, às concessões e permissões de porto organizado. O arrendamento, segundo o art. 4º da revogada Lei de Modernização dos Portos, seria mera exploração de instalação portuária.

No mesmo sentido, interessante observar adicionalmente a Lei nº 9.074, de 1995, tratando das concessões e permissões de infraestrutura, especialmente no transporte e na energia elétrica. O texto vigente é o seguinte:

Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras públicas de competência da União:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III - (VETADO)

IV - vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública;

V - exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, diques, irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas;

VI - estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas.

VII - os serviços postais.



Na época, o Sr. Presidente da República vetou os incisos I, II e III do art. 1º, conforme relata o documento disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/antecedente_98/Vep750-L9074-95.pdf.

O inciso III do art. 1º da Lei nº 9.074, de 1995, tal como aprovado pelo Congresso Nacional, era o seguinte:

III - **portos marítimos**, fluviais e lacustres, na forma da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. (Grifo nosso)

As razões informadas para o veto presidencial incluem a possibilidade de “induzir a errôneas interpretações em virtude do aforismo de que a lei não contém palavras inúteis, em prejuízo da estabilidade das relações jurídicas”. Assim, translúcida a intenção presidencial de excluir do mundo jurídico a possibilidade de interpretação que a exploração portuária seria, em qualquer hipótese, serviço público.

Na verdade, a incidência do regime público nos arrendamentos portuários decorre da existência de bem público, de imóvel público dentro do porto organizado, portanto, **sem qualquer relação com algum tipo de serviço público**. O arrendamento é a materialização de uma cessão onerosa. O legislador considerou superada a incidência do serviço público, e é o que se verifica na Lei nº 12.815, de 2013:

Art. 1º Esta Lei regula a **exploração pela União, direta ou indiretamente**, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de **bem público**.

(...)

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: **bem público** construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

(...)

IX - concessão: **cessão onerosa** do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

(...)



X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996 ;

(...) XI - arrendamento: **cessão onerosa** de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado; (Grifos nosso)

O verbete bem público é recorrente, mas o legislador de 2013 cuidou de excluir qualquer menção à figura do **serviço público** da Lei nº 12.815, de 2013, assim como diferenciar fortemente a exploração direta daquela indireta. A exploração indireta do porto organizado dar-se-á por “arrendamento OU concessão”. A concessão refere-se à administração do porto organizado, e o arrendamento a uma instalação portuária dentro do porto organizado.

O bem público citado no art. 2º, I da Nova Lei dos Portos revela, acima de tudo, o papel do Estado na cadeia de transporte aquaviário e o posicionamento estatal frente aos seus cidadãos.

Na verdade, em tal caracterização, numa interpretação mais sistemática e teleológica, cabem duas visões que se complementam mutuamente. Se tomada em um sentido econômico, significa que o porto organizado consiste em um conjunto de elementos fixos (bens de capital) que realizam uma finalidade de interesse coletivo, necessárias à produção de um serviço e mercadorias. Assim, ainda que composto por bens integrantes do patrimônio particular do ponto de vista do Direito Societário, o porto organizado teria uma destinação pública maior (justificando, portanto, os subsídios da cabotagem pelo longo curso, por exemplo). Se tomada em sentido do direito público, se extrai que não podem e não devem ser afastados os princípios republicanos que cercam a coisa pública e os direitos dos usuários dessa utilidade, tais como o de não receber tratamento discriminatório, de igualdade de oportunidades e condições, transparência, previsibilidade, zelo pela integridade do bem público, continuidade e regularidade, seleção isonômica e ainda o direito ao livre acesso (desde que remunerado) (PEREIRA, 2013). Entretanto, nenhum sentido aponta para serviço público associado aos serviços portuários, no porto público ou fora dele.

Segundo a melhor doutrina de Eros Grau (2008), nem tudo que foi reservado pela Constituição ao Estado (chamado por ele de *publicatio*) é, evidentemente, serviço público. As atividades reservadas (como a exploração portuária pelas estatais) estão, na verdade, no art. 173 da Carta Maior, a saber:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a **exploração direta de atividade econômica pelo Estado** só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)



§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que **explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:(...)

II - a sujeição **ao regime jurídico próprio** das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - **licitação e contratação** de obras, serviços, compras e **alienações**, observados os princípios da administração pública;

(...)

§ 3º A lei regulamentará as relações da **empresa pública** com o Estado e a sociedade. (Grifos nosso)

Concordando com Eros Grau, a simples leitura da Constituição é insuficiente para estabelecer o que é serviço público, uma vez que o art. 21 apenas indicaria a titularidade estatal, que poderá ser exercida pelo privado, pois não são reservadas à administração pública. É o caso do setor portuário. Não há qualquer lei ou regulamento que expresse a vontade do poder público em elevar a atividade portuária como serviço público.

Do ponto de vista da Contabilidade Pública, o porto organizado gera receitas industriais, derivadas da exploração do patrimônio e dos direitos da União. A permanência de empresas controladas pela União explorando os portos, arrecadando tarifas e outras receitas, como administradoras portuárias, enquadra-se justamente no art. 173 da CF88, porque o legislador foi claro: a atividade econômica no setor portuário é, via de regra, exercida pelo setor privado, podendo, sob certas condições, a União explorar diretamente seus bens dentro do contexto do transporte aquaviário. De qualquer maneira, independente da modalidade de exploração, cabe ao Poder Público, seja na figura ministerial ou da própria Agência Reguladora, o papel indelegável de planejamento, fiscalização e normatização, como nos orienta o art. 174 da Constituição.

Em resumo, a Tabela 2 demonstra o movimento do marco de 2013, em relação ao marco de 1993, quanto à reclassificação das atividades dentro do setor portuário.



Tabela 2 - Classificação das atividades dentro do setor portuário

Exploração		Dentro do porto organizado			Fora do porto organizado	
		Direta		Indireta		
Modalidade		Empresa pública da União	Empresa pública dos estados e municípios conveniados com a União	Contrato de Arrendamento	Contrato de Concessão Portuária	Autorização
Objeto		Área do Porto Organizado		Instalação Portuária	Área do Porto Organizado	Terminal de Uso Privado
Atividade no Marco Regulatório Anterior (Lei nº 8.630/93)		Econômica		Econômica	Serviço Público	Econômica
Atividade no Marco Regulatório atual (Lei nº 12.815/13)		Econômica		Econômica	Econômica	Econômica
Aplicação da Lei nº 8.987/95	Lei nº 8.630/93	Não		Não	Integral	Não
	Lei nº 12.815/13	Não		Subsidiária	Subsidiária	Não
CF 88		art. 173		art. 173	art. 175*	art. 170, §único

Fonte: elaborado pelo autor (parcialmente).

2.3 ATRIBUTOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO

Todavia, o contrato de arrendamento não se limita exclusivamente ao regime público – não se trata de um contrato administrativo comum. Conjuga, a um só tempo, autorização para atividade econômica dentro do porto organizado e a cessão onerosa de bens públicos. Veremos em seção adiante a natureza híbrida dessa tipologia de contrato.

Há autores, no entanto, definindo impropriamente o arrendamento portuário como sendo uma subconcessão de serviço público à luz do art. 26 da Lei nº 8.987, de 1995 (LOBO, 2000)³

3 Carlos Augusto da Silveira Lobo apresenta uma visão geral dos contratos referentes aos terminais portuários disciplinados na Lei nº 8.630, de 1993, estabelecendo uma análise distintiva entre os contratos de arrendamento e os contratos de adesão. Saliencia que “os contratos de arrendamento de uso público pouco têm a ver com o contrato de arrendamento de terminal de uso privativo, além da circunstância de serem ambos os terminais localizados em Área do Porto Organizado”, pois, enquanto aqueles, por configurarem uma delegação de serviço público, são “muito mais uma subconcessão de serviço público do que um arrendamento”, figurando o seu titular “apenas secundariamente como um arrendatário de imóvel localizado em Área do Porto Organizado”. Estes últimos constituem-se em verdadeiros contratos de arrendamento, porque, nesse caso, não há delegação ou subdelegação de sistema público, mas apenas mera locação de um imóvel do qual a concessionária do porto organizado tem o domínio útil para que ali se implante um terminal privativo.

ou mesmo uma subconcessão sui generis à luz da semelhança das cláusulas essenciais do contrato de arrendamento, constantes do art. 4º, §4º, da revogada Lei nº 8.630, de 1993, com as do contrato de concessão de serviços públicos nos termos do art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995 (MARQUES NETO e LEITE, 2003). Essas teses não podem prosperar à luz do marco regulatório de 2013.

Neste ponto, merece-se registrar adicionalmente que, na época em que foi publicada a Lei de Modernização dos Portos, o anteprojeto da Lei nº 8.987, de 1995, estava em tramitação no Congresso Nacional. Logo, não há como executar qualquer hierarquia entre os diplomas, a não ser inferir que o legislador ordinário da Lei nº 8.630, de 1993 possa ter inserido (ou aproveitado) nesta lei alguns dos dispositivos daquele anteprojeto.

Apesar de existirem diversas argumentações na literatura caracterizando o contrato de arrendamento como uma subconcessão, na Tabela 3 está bem representada a natureza distinta das operações regidas por este instrumento. Nela, aponta-se também os fundamentos pertinentes.

Tabela 3 - Atributos dos contratos de arrendamento portuário. Comparativo

	Contrato de Arrendamento Portuário	Contrato de Concessão (não portuário)
Origem	Direito Privado	Direito Público
Outorga (via de entrada e seleção)	Licitação, dispensável em certas situações (art. 37, XXI da CF88; art. 173, §1º, III da CF88; art. 5º-B, §único da Lei nº 12.815, de 2013)	Sempre precedida de licitação (art. 175 da CF88 e art. 14 da Lei nº 8.987, de 1995)
Natureza do contrato	Administrativo (pós CF88)	Administrativo (art. 4º da Lei nº 8.987, de 1995)
Objeto	Cessão onerosa de bem público, para usufruto privativo; licenciamento para atividade dentro do porto organizado	Delegação de prestação de atribuição pública (art. 2º, II da Lei nº 8.987, de 1995)
Regime Jurídico	Híbrido (até 1993, era privado, entre as empresas estatais e particulares)	Público
Atividade do contratado	Econômica, sujeita à regulação (art. 27 da Lei nº 10.233, de 2001)	Serviço Público, sob delegação (art. 175 da CF88).
Responsabilidade civil do contratado	Subjetiva (Código Civil)	Objetiva (art. 37, §6 da CF88)
Extinção do contrato	Culpa de uma das partes (art. 70 da Lei nº 8666, de 1993)	Caducidade (falha do concessionário - art. 38 da Lei nº 8.987, de 1995)
Remuneração do concedente	Aluguel mensal (conhecido como “valor de arrendamento” no jargão)	Nenhuma
Remuneração do contratado	Preços livremente negociados (art. 3º, VI da Lei nº 12.815, de 2013)	Tarifas (art. 9º da Lei nº 8.987, de 1995)
Compartilhamento de rendas do contrato com o concedente	Sim. Existe, tipicamente, a parcela fixa e variável do “valor de arrendamento”. Bônus. Royalties (art. 25-A, §7º e art. 42-C do Decreto nº 8.033, de 2013)	Não
Subconcessão pelo contratado	Vedada	Após autorização do poder concedente, mediante concorrência (art. 26 da Lei nº 8.987, de 1995)



	Contrato de Arrendamento Portuário	Contrato de Concessão (não portuário)
Terceirização pelo contratado	Nata, já que o marco regulatório setorial, criou a figura obrigatória do operador portuário para a movimentação de cargas (art. 2º, XIII da Lei nº 12.815, de 2013). A arrendatária precisa obter outra licença para atuar como operador (com requisitos diversos), ou contratar operador independente, ou seja, o arrendamento não se liga diretamente a um serviço de transporte aquaviário. A mão de obra dentro do setor portuário possui também caráter sui generis: é o chamado trabalhador portuário, contratado de forma avulsa, sem vínculo, de uma entidade externa, o Órgão Gestor de Mão de Obra (art. 32 da Lei nº 12.815, de 2013), existente em cada porto.	Opcional, para atividades inerentes ou acessórias (art. 11 e art. 25, §1º da Lei nº 8.987, de 1995)
Intervenção do poder público na gestão	Inaplicável. A administração portuária possui competências exaustivas previstas no art. 17 da Lei nº 12.815, de 2013, não podendo exercer as atividades de movimentação de cargas e passageiros. Poderá responsabilizar pela inexecução ou deficiência na execução (art. 5º-C da Lei nº 12.815, de 2013) ou suspender as operações (art. 17, X da Lei nº 12.815, de 2013), dado o seu poder cautelar.	Prevista em lei (art. 32 da Lei nº 8.987, de 1995)
Rescisão por iniciativa da contratada	Por demonstração de culpa do concedente (com possibilidade de interrupção da exploração no advento do pedido de distrato).	Somente pela via judicial, mediante descumprimento das normas contratuais pelo concedente, com impossibilidade da interrupção da exploração até o advento do distrato (art. 39 da Lei nº 8.987, de 1995).
Prerrogativas estatais do contratado	Nenhuma	Desapropriação, servidão e vedação de acesso às áreas da concessão (art. 31, VI da Lei nº 8.987, de 1995)

Fonte: elaborado pelo autor. Contratos do atual programa de arrendamento licitados pela ANTAQ após 2015.

Tais elementos evidenciam **a distância abismal entre o contrato de arrendamento e a concessão tradicional, em suas diferentes espécies.**

Os pontos comuns entre os institutos, cabe mencionar, entre os principais e significativos de nota, o direito a reequilíbrio econômico-financeiro da relação entre as partes e a reversibilidade (com indenização) de bens ao patrimônio público ao final do contrato. Esses pontos têm explicação simples, pois decorrem apenas da relação jurídica contratual estabelecida entre o poder público e o particular, à semelhança de muitos outros contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993.

3. 3. DA NATUREZA DO ARRENDAMENTO PORTUÁRIO

3.1 3.1 O VOCÁBULO ARRENDAMENTO NO SETOR PORTUÁRIO

Na exploração portuária, o vocábulo arrendamento foi aproveitado do direito privado, oriundo da legislação civil. O Código Civil de 1916 já dizia:



Art. 724. O usufrutuário pode usufruir em pessoa, ou mediante **arrendamento, o prédio**, mas não mudar-lhe o gênero de cultura, sem licença do proprietário ou autorização expressa no título; salvo se, por algum outro, como os de pai ou marido, lhe couber tal direito. (Grifo nosso)

O arrendamento, na legislação civil, em geral é, portanto, nada mais do que o usufruto, por terceiro, de um patrimônio de outrem, sob autorização deste. A redação do Novo Código Civil de 2002⁴ confirma o significado histórico.

O Código Civil de 1916 já dizia também:

Art. 714. O usufruto pode recair **em um ou mais bens, móveis ou imóveis**, em um patrimônio inteiro, **ou parte deste**, abrangendo-lhe, no todo ou em parte, os frutos e utilidades.

(...)

Art. 717. O usufruto só se pode transferir, por alienação ao proprietário da coisa; mas o seu exercício pode ceder-se por título gratuito ou **oneroso**. (Grifos nosso)

A Lei nº 10.406, de 2002, o Novo Código Civil, manteve o usufruto por alienação e título de cessão onerosa:

Art. 1.393. Não se pode transferir o usufruto por alienação; mas o seu exercício pode ceder-se por título gratuito ou oneroso.

Emprestando o termo, a primeira aparição no setor portuário, já na República, remonta a reforma setorial de 1934, no Decreto nº 23.447. Dizia assim:

Art. 2º São “portos organizados” os que tenham sido melhorados, ou aparelhados, atendendo-se às necessidades da navegação e da movimentação e guarda de mercadorias e cujo tráfego se realize sob a direção de uma “administração do pôrto”, a quem caiba a execução dos “serviços portuários” e a conservação das “instalações portuárias”.

Parágrafo único. A “administração do pôrto” pode ser dependência direta do Governo Federal, ou **de concessionário, ou arrendatário**, a quem, por contrato, tenha sido delegada a execução daqueles serviços. (Grifo nosso)

Desde então, é marcante o contraste entre arrendatárias de instalações e concessionárias de portos.

4 Art. 1.399. O usufrutuário pode usufruir em pessoa, ou mediante arrendamento, o prédio, mas não mudar-lhe a destinação econômica, sem expressa autorização do proprietário.



O Decreto Lei nº 5, de 1966, em seu art. 27 e art. 28, compara o arrendamento com a locação para terceiros, nos afastando, portanto, desde a origem, de qualquer vínculo desse com o conceito moderno de parceria público-privada, ou delegação de serviço público, em qualquer amplitude. Vejamos:

Art 27. Poderão ser locados ou **arrendados** a seus usuários ou a outrem os terrenos, armazéns e outras **instalações portuárias**, tendo preferência na locação ou arrendamento a longo prazo, os que se dispuserem a investir para completar, expandir ou aparelhar as instalações, ressalvados os interesses da segurança nacional.

Art 28. Nos portos organizados, poderão ser executados por entidades estivadoras ou **por terceiros**, nas condições estabelecidas em regulamento, os serviços de movimentação de mercadorias e de armazenagem interna, o seu transporte de um para outro ponto das instalações, inclusive pelas vias férreas do pórto, bem como todos os demais serviços portuários incumbidos às administrações de portos.

Parágrafo único. A regulamentação a que se refere êste artigo obedecerá, entre outros, aos seguintes princípios:

- a) a movimentação de mercadorias será realizada por entidades estivadoras com a utilização, quando fôr o caso, do pessoal e do aparelhamento das administrações dos portos;
- b) a utilização, total ou parcial, das instalações portuárias **dependerá de contrato**, que poderá ser a prazo ou para operação de carga ou descarga de navio;
- c) a arrecadação e o contrôle da Taxa de Melhoramento dos Portos continuarão, respectivamente, a cargo das administrações dos portos e do Departamento Nacional de Portos e Via Navegáveis; e
- d) as entidades estivadoras ou **terceiros**, quando **arrendatários** ou locatários de instalações portuárias, ficam sujeitos, no que couber, aos preceitos legais que disciplinam as administrações dos portos.
(Grifos nosso)

O arrendamento era, e sempre foi, uma transação privada firmada entre a empresa pública e o particular. A empresa pública era a administradora do porto, criada por lei para gerir, como monopólio, a área do porto organizado, espaço a ela afetada. Tínhamos a intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços: o Estado empresário.

Confirmação desse argumento encontramos na recente emenda na Lei nº 12.815, de 2013, promovida pela Lei nº 14.047, de 2020, incluindo o art. 5º-A, *in verbis*:



Art. 5º-A. Os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros, inclusive os que tenham por objeto a exploração das instalações portuárias, **serão regidos pelas normas de direito privado**, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente, sem prejuízo das atividades regulatória e fiscalizatória da Antaq. (Grifo nosso)

O marco setorial promoveu o encontro dos contratos de arrendamento à sua origem essencialmente privada, quando o porto organizado deixar de ser explorado por entidades estatais aproveitando atividade econômica.

O Decreto nº 8.033, de 2013, regulamentando a Nova Lei dos Portos, foi no mesmo sentido, no seu art. 22:

Art. 22. Os contratos de arrendamento e demais instrumentos voltados à exploração de áreas nos portos organizados vigentes no momento da celebração do contrato de concessão poderão ter sua titularidade transferida à concessionária, conforme previsto no edital de licitação.

§ 1º A concessionária deverá respeitar os termos contratuais originalmente pactuados.

§ 2º A transferência da titularidade afasta a aplicação das normas de **direito público sobre os contratos**. (Grifo nosso)

De fato, a publicização do instituto do arrendamento ocorreu paulatinamente, à medida que as empresas públicas ganharam os controles típicos da administração pública direta, particularmente após o Decreto-Lei nº 200, de 1967, situação ratificada pela Carta de 1988, tido como um retrocesso burocrático. Por fim, o contrato de arrendamento tornou-se um contrato administrativo, sujeito aos órgãos federais de controle e fiscalização.

Ressalte-se que o Decreto nº 4.391, de 2002, em seu art. 9º, rezava que o contrato de arrendamento constitui espécie do gênero contrato administrativo. O Decreto nº 4.391, de 2002 (revogado pelo Decreto nº 8.033, de 2013), na verdade, foi a primeira referência quanto à natureza do contrato de arrendamento:

Art. 9º O contrato de arrendamento de que trata este Decreto constitui **espécie do gênero contrato administrativo** e se regula pelas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as **disposições do direito privado**. (Grifos nosso)

O dualismo (público e privado) do contrato de arrendamento foi mais uma vez consignado no Decreto nº 6.620, de 2008, que, por sua vez, dispõe em seu art. 29, inciso VII, que o contrato de arrendamento de instalação portuária reger-se-ia por regime dual. O mesmo decreto traz definição para arrendamento:



Art. 2o Para os fins deste Decreto, consideram-se:

(...)

V - Arrendamento - cessão onerosa de instalação portuária dentro da área do porto organizado;

(...)

Art. 29. O arrendamento de instalação portuária operacional observará que:

(...)

VII - o contrato de arrendamento de instalação portuária rege-se pela Lei no 8.630, de 1993, e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhe, supletivamente, a legislação que rege as contratações e concessões, assim como os **princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado**. (Grifos nosso)

O exame das disposições constantes da legislação portuária demonstra que o arrendamento ali disciplinado – perseguindo-se a sua verdadeira essência, independentemente da nomenclatura que se lhe venha a atribuir – corresponde, atualmente, a uma forma contratual administrativa, mista, híbrida, que conjuga elementos do direito privado com o direito público (MOREIRA NETO, 2000).

De qualquer forma, o regime aplicável aos contratos de arrendamento originalmente previstos na Lei nº 8.630, de 1993, foi, desde lá, necessariamente, híbrido, porque as instalações portuárias no porto organizado têm natureza de bens públicos de uso especial, seja, ainda, porque existe interesse público envolvido. Ainda que persista a controvérsia quanto à verdadeira natureza do contrato, as contratações em causa sempre serão administrativas.

A internalização de institutos de direito privado pela Administração Pública, como é o caso do arrendamento, não só é perfeitamente possível como foi uma exigência da realidade econômica. O Poder Público não é uma entidade fora do universo econômico, nem nele atua necessariamente como um ser extraterreno. Por isso, a CF88 trata do Estado empresário num único artigo (art. 173), disciplinando ao mesmo tempo, a atuação da empresa pública dentro do universo privado, integrando-a à concorrência. A exploração de bens e serviços que não se incluem entre os serviços públicos stricto sensu (previstos no art. 175) exige uma equiparação básica entre a empresa pública e a privada no que tange ao regime legal.

3.2 OBJETO DO ARRENDAMENTO PORTUÁRIO E O LANDLORD: FOCO NO PRIVADO

Genericamente, a cessão onerosa é um regime de contratação do poder público para áreas e infraestruturas. É prática mundial para captar recursos por meio do pagamento de bônus (no evento da contratação) e por royalties (durante a execução do contrato, mediante o compartilhamento de riscos e rendas). Tem seu maior exemplo na exploração de minerais.



O objeto do arrendamento portuário é a cessão onerosa de áreas ou instalações dentro do porto organizado, definido como bem público. Vem acompanhado do licenciamento para exercer a respectiva atividade econômica dentro do porto em questão, bem como o usufruto privativo do bem. O arrendatário tem o dever natural de conservar e até mesmo melhorar, conforme o acordo original – assim como explorar o bem de forma alinhada com o interesse público e as regras do porto.

Realmente, houve quem julgasse tratar-se, no caso de arrendamento de natureza pública, como um objeto análogo à concessão, da chamada concessão de uso de bem público. O próprio Hely Lopes Meirelles (1976) salientava que as Administrações Portuárias faziam erroneamente o uso de locação de bens públicos em lugar de concessão remunerada de uso que, na verdade, seriam “locações” impróprias. Independentemente da questão, mais correta parece-me a posição de Diniz (1993) e Di Pietro (1994) ao distinguir entre o arrendamento do uso do domínio público patrimonial em termos de cessão de uso, de um lado, e, de outro lado, exploração de frutos ou prestação de serviços inerentes ao bem público, caso em que se deve falar propriamente de arrendamento mediante condições especiais e sob fiscalização da autoridade.

A exploração completa do porto organizado exige, de fato, concessão. Mas a exploração de instalações portuárias por agentes econômicos privados já é negócio jurídico entre esses e a administração portuária⁵ (que poderá ser uma empresa pública da União ou de municípios conveniados, como tipicamente é). O arrendatário receberá, assim, um consentimento para ocupar e explorar a coisa pública, o que depende de consensualização, diferentemente do concessionário que atua como se Estado fosse (FERRAZ JUNIOR, 1999).

Isso não exclui que, no arrendamento público, haja a necessidade de desvios que visem a adaptar o direito privado às peculiaridades da Administração, o que deve ocorrer por determinação legal e não por via de interpretações extensivista. Não obstante, o foco fundamental no arrendamento é privado, não público (FIGUEIREDO, 1986). Pensar de outro modo, mormente quando estamos no terreno do mercado de que fala o art. 173 da CF88, é reverter o preceito constitucional não só pelo desequilíbrio nas relações de mercado, mas no cerceamento que se imporia à empresa pública em termos de sua viabilização econômica.

Ou, como se pode ler, em suma, em Di Pietro (1994), no arrendamento, como modalidade de locação ou usufruto de áreas, “o poder público transfere apenas o uso e gozo da coisa, enquanto na concessão pode haver transferência de poderes públicos ao concessionário, em especial nos casos em que a concessão de uso se apresenta como instrumento acessório da concessão de serviço público”.

De arrendamento nestes termos, falava seguramente o art. 21 do Decreto-lei nº 5, de 1966, quando dispunha: “poderão ser locados ou arrendados a seus usuários ou a outrem os terrenos, armazéns e outras instalações portuárias, tendo preferência na locação ou arrendamento a longo prazo, os que se dispuserem a investir para completar, expandir ou aparelhar as instalações, ressalvados os interesses da segurança nacional”.

5 A Lei nº 12.815, de 2013, sub-rogou os contratos de arrendamento existentes para a União.



Novamente, Di Pietro (2015), na sua obra “Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas”, incapaz de enquadrar a exploração portuária nas espécies tradicionais do direito administrativo, reservou apêndice especial para os arrendamentos portuários. É o Apêndice 9 (p. 478): “Lei dos portos: autorização, arrendamento e concessão de uso em áreas portuárias”.

Vimos que a Lei nº 8.630, de 1993, em seus artigos 4º, 5º e 6º, introduziu importantes modificações no regime de arrendamento de instalações portuárias, revogando expressamente o Decreto-lei nº 5, de 1966. Ao fazê-lo, aproximou o arrendamento da cessão de uso, mormente pela previsão expressa da reversão (art. 4º, § 6º). Manteve, contudo, a distinção fundamental em face da concessão, prevista para o porto organizado, como um todo, conforme a exigência constitucional.

Tais mudanças estão em linhas com o modelo desenhado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2012) para um porto público-privado (ora em aplicação nos portos organizados, desde 1993), conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Modelos de exploração portuária, conforme a atividade

Modelo Portuário	Regulamentação e Supervisão	Gestão de Áreas Comuns	Gestão de Áreas de Uso Restrito	Operação Portuária
Público	Pública	Pública	Não há	Pública
Quase-Público	Pública	Pública	Não há	Privada
Público-Privado	Pública	Pública	Privada	Privada
Quase-Privado	Pública	Privada	Privada	Privada
Privado	Privada	Privada	Privada	Privada

Fonte: WORLD BANK, 2012.

A modernização do setor portuário em 1993 consagrou a sistemática denominada *Landlord Port*. As companhias docas deixaram de atuar diretamente na operação portuária (prerrogativa agora do “operador portuário”) e converteram-se no papel de “autoridades portuárias”, com a responsabilidade de garantir a infraestrutura das áreas comuns, gerindo o espaço do porto organizado como uma espécie de “condomínio”. Tal inovação da Lei nº 8.630, de 1993, foi em prol de uma maior eficiência, significando transferir competências das docas em relação à movimentação e à armazenagem de cargas, e repassá-las aos operadores portuários (entes privados previamente qualificados pela própria estatal). Pela Lei de Modernização dos Portos, passariam as Administrações Portuárias a exercer a atividade quase única de Autoridade Portuária, ou seja, de administradora do patrimônio público, disciplinadora local e fiscalizadora das atividades portuárias na sua jurisdição.

No modelo *Landlord Port*, a autoridade portuária administra o porto e fica responsável por toda a infraestrutura portuária, enquanto a superestrutura e a operação portuária ficam sob responsabilidade de arrendatários e operadores portuários, entes privados.

O modelo, ora nacionalizado, parte de dois pressupostos essenciais adicionais: i) a finalidade e caráter mais universalista do porto organizado, como bem público, fornecendo infraestrutura e serviços de utilidade geral a ela associados (o relevante interesse público do porto não consigna necessariamente serviço público, lembra-se); ii) existe uma autoridade superior, com poder de supervisão e coordenação da atividade local, um poder de domínio que excede em muito à vontade privada convencional.

Esse conceito de *Landlord Port* nasceu nos países cujos portos se desenvolveram baseados numa figura de autoridade pública (*Port Authority*), a atuar apenas na oferta de instalações comerciais para o segmento privado, com influência regional ou local, visando atrair negócios e atividades econômicas para a sua área de atendimento, ordenando, assim, o uso do solo de sua propriedade. Aos moldes da tradição dos portos hanseáticos, em que a titularidade é pública, da União (ou do município, como nos Países Baixos), e áreas operacionais, podem ser atribuídas para o setor privado por meio de contratos administrativos, setorialmente denominados de arrendamentos. A função da autoridade pública dentro do porto organizado é fornecer a infraestrutura menos sujeita à possibilidade de exclusão, como a aquaviária e a terrestre. Nesse modelo, há uma estreita parceria entre o público e o privado. A Lei nº 12.815, de 2013, a chamada novíssima Lei dos Portos, nesse ínterim, manteve o modelo de 1993.

A Tabela 4 demonstra como é remunerado o modelo *Landlord Port* no Brasil, tipicamente explorado mediante a gestão de empresas públicas. Trata-se de uma visão do papel do arrendamento como parte de uma cadeia logística de transporte, distanciando, portanto, o seu objeto do serviço público.

Tabela 4 - Típico modelo de remuneração do Landlord brasileiro (administração portuária constituída como empresa pública)

Fornecimento	Responsável	Fonte de recursos (financiamento)	Natureza do Bem
Ampliação da Infraestrutura aquaviária	União (Administração Pública Direta)	Receita Pública / Impostos federais / Lei Orçamentária	Bem Público
Operação e Manutenção da Infraestrutura aquaviária	Administração Portuária (Administração Pública Indireta)	Tarifas portuárias – inframar	Bem Público
Infraestrutura terrestre e de acostagem	Administração Portuária (Administração Pública Indireta)	Tarifas portuárias – infracais, infraterra e serviços complementares	Bem Público
Superestrutura de terminais portuários / Operação / Transporte Aquaviário	Setor privado (operadores portuários e arrendatários)	Preços livremente negociados (cobrados dos usuários pela movimentação e armazenagem de cargas)	Bens Privados, sujeitos a reversibilidade + Bens Públicos arrendados

Fonte: elaborado pelo autor.



Percebe-se as tarifas portuárias somente no contexto do fornecimento típico da Administração Portuária.

Quanto à natureza dos bens, sabemos que os bens públicos, de acordo com o art. 99 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), se revelam sob três formas básicas:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

O critério utilizado pelo Código Civil é o da destinação ou afetação dos bens: a primeira categoria é destinada, por natureza ou por lei, ao uso coletivo. O da segunda, ao uso da Administração, para consecução dos seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, enquanto os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicadas para obtenção de renda (é o caso das terras devolutas, e dos terrenos de marinha) (DI PIETRO, pg. 817).

No entanto, pelo parágrafo único do art. 99 do Código Civil de 2002:

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

A redação do dispositivo permite concluir que, no caso da administração portuária estatizada, a destinação do bem é irrelevante, a menos que a lei disponha em sentido contrário. Vale dizer que a lei instituidora da pessoa jurídica (gestora do porto) pode estabelecer a categoria dos bens, consoante a sua destinação. Nesses, existe o domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais. Tradicionalmente, tais bens comportam uma função patrimonial ou financeira, porque se destinam a assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados para uma destinação de interesse geral. A consequência disso é que a gestão dos bens dominicais não é considerada serviço público, mas uma atividade privada da Administração. Nada obstante, os referidos bens, em uma perspectiva mais ampla, também atendem a fins de interesse geral e são administrados no benefício de todos, mas podem ser cedidos a particulares para fins privados alinhados ao interesse público (o comércio internacional, por exemplo, gerador de muitos tributos aduaneiros, como é o caso dos portos).



Nesse sentido, a autoridade portuária tem o *directum dominiun*, isto é, um direito de senhorio das áreas, de domínio sobre as terras e aquavias, incluindo a possibilidade de arrendá-las (*dominium utile*) ou mesmo de operar diretamente.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante desse contexto da inaplicabilidade do conceito de serviço público no âmbito da regulação e do controle externo dos arrendamentos portuários, deduzimos que essa tipologia de contrato de exploração prescinde de dispositivos de restrição de liberdade econômica típicos da concessão.

De fato, os serviços públicos concedidos possuem características peculiares, tais como a universalidade e a generalidade, encaradas na maioria das vezes como direito social, em muitas situações, têm apenas o Estado como fornecedor direto do serviço (monopólio estatal) ou é subvencionado por esse. Não sendo o caso dos arrendamentos, seria justa a exclusão dos consumidores pela sistemática de preços (admitindo-se que existe competição e alternativas de fornecimento dentro do setor), desde que respeitado os objetos dos contratos e descaracterizadas as condutas listadas no art. 36 da Lei nº 12.529, de 2011 (Lei da Concorrência) e nos normativos da Agência Reguladora.

Mesmo os princípios da modicidade e da igualdade aplicam-se de forma mitigada e subsidiária, ainda que seja necessário reprimir (vocábulo destoante de outro, o prevenir) o abuso do poder econômico e defender o direito do consumidor, tarefa que a Agência Reguladora tem se incumbido com dinamismo, maturidade e instrumentalização crescente.

A própria Agência demonstra estar avaliando esse novo paradigma, seja na publicação dos normativos mais recentes (tais como a Resolução nº 49, de 2021, tratando da contabilidade nos portos organizados, bem como a Resolução nº 57, de 2021, tratando da transferência de controle e de titularidades dos contratos), seja no posicionamento das setoriais técnicas nos casos concretos, inclusive já levadas adiante para o próprio Tribunal de Contas da União. Uma parcela dessa nova compreensão já resultou na edição da Lei nº 14.041, de 2020, tendo sido criado o art. 5º-B na Lei nº 12.815, de 2013.

Em dez pontos, lista-se a seguir as consequências práticas para o setor, iniciativas viáveis econômica e juridicamente:

A. NOVOS CONTRATOS:

- I. simplificação ainda maior dos estudos prévios de viabilidade econômica, financeira e ambiental (EVTEA) do objeto do arrendamento, podendo a sua maioria ser utilizada em versão simplificada, aos moldes do previsto no art. 6º, §1º do Decreto nº 8.033, de 2013, tomando como premissa, em contrapartida, que a matriz de riscos eventualmente poderia ser revista para aumentar a segurança do investidor, principalmente nas questões ambientais e passivos ocultos;



- II. alternativamente à aplicação de uma estimativa de custo médio ponderado de capital e da técnica do valor presente líquido (a qual depende da geração de cenários futuros de fluxos de caixa), a justa remuneração unitária mensal pela área cedida pode ser previamente tabelada pela autoridade portuária, como já prevê a Resolução ANTAQ nº 61, de 2021, ou melhor, simplificando ainda mais, como valor mensal de arrendamento, poder-se-ia aplicar um percentual da receita bruta operacional do arrendatário, a depender da tipologia de carga movimentada, do potencial exploratório do espaço (áreas primárias ou retroportuárias), do provável giro do ativo e do patamar de investimento a ser empregado (áreas greenfield ou brownfield) – parâmetros a serem estudados, avaliados e aprovados pela Agência Reguladora;
- III. redução do prazo ou mesmo a dispensabilidade de prévias audiências públicas antes da publicação dos editais de licitação de áreas, restringindo-se esse evento para projetos realmente estruturantes e impactantes para a integração entre porto e cidade, cabendo, ainda, buscarmos mecanismos de concertação social alternativos para o aprimoramento dos projetos;
- IV. na estruturação do mercado e das hinterlândias, os atos de concentração submeter-se-iam aos controles já existentes na autoridade concorrencial brasileira, dispensada a exclusão, a priori, de grupos econômicos das licitações de arrendamentos, cuja participação poderia resultar em ganhos de escala e aumentar a rivalidade do certame, com benefícios externos inclusive para o valor de outorga – exceto se evidente o elevado risco de fechamento de mercado;
- V. aplicabilidade do art. 28, §3º, II e §4º da Lei nº 13.303, de 2016 (oportunidades de negócio nas empresas públicas) como forma de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica, na forma a ser regulamentada pela Agência Reguladora;

A. CONTRATOS EXISTENTES:

- I. exclusão de parâmetros mínimos de qualidade e de produtividade para avaliação da adequada prestação do serviço, restando os indicadores de movimentação mínima contratual apenas no seu viés econômico-financeiro, ou seja, para fins de aferição da parcela variável do valor mensal de arrendamento e definição da escala de produção desejada;
- II. retirada da obrigatoriedade de respeito a valores-teto de preços nas operações portuárias, restando, extremamente residual, tal espécie de restrição à liberdade dentro dos contratos, podendo o preço-teto ser estipulado pelo órgão regulador em situações de maior excepcionalidade, caso necessário, observadas as condutas após a contratação – haveria, assim, uma translação de uma regulação contratual para a regulação discricionária da Agência;
- III. descabimento dos dados relativos aos custos operacionais incorridos na prestação dos serviços serem encaminhados para a Agência Reguladora com o fito de avaliar e monitorar a



eficiência da operação portuária. Considerando que o desempenho econômico e financeiro dessas entidades é exclusivo interesse dos seus controladores, poderia o Regulador requisitar demonstrações contábeis regulatórias quando forem necessárias dentro de algum processo decisório específico. Nada obstante, a contabilização e o controle de investimentos e de bens reversíveis empregados pelos arrendatários continuaria sendo do interesse público, já que têm repercussão patrimonial para a União, cabendo, nesse ponto, a contínua prestação de contas;

- IV. retirada, quando técnica e economicamente justificável, das cláusulas de reversibilidade dos bens, para estabelecer a obrigatoriedade de o arrendatário devolver a área, ao término do contrato, da mesma forma que a recebeu, salvo se for do interesse público que alguma eventual modificação ou investimento realizado seja mantido;
- V. facilitação da realização de investimentos por conta e risco dos arrendatários, inclusive a expansão de áreas, admitindo a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro apenas em casos excepcionais, caso reste cabalmente demonstrado que os ganhos auferidos pela autoridade portuária justifiquem algum tipo de compensação.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, demonstrou-se que o objeto do contrato de arrendamento é a cessão onerosa pelo usufruto privativo de bem público, acompanhando de uma outorga para atividade econômica dentro do porto organizado, não se confundindo com qualquer espécie ou subespécie de concessão de serviço público ou atividade pública.

Dado o contexto histórico, o arrendamento portuário guarda maiores semelhanças com o direito privado, afastando-se da Lei nº 8.987, de 1995. A sua natureza é híbrida. A licitação para a contratação de arrendamento decorre, exclusivamente, do art. 37, XXI e do art. 173, §1º, III da CF88, sem qualquer relação com o art. 175 do referido documento.

Considerando que o contrato de arrendamento não se sujeita à caducidade e a outros elementos característicos e típicos da concessão, não adequada à equivalência jurídica ou econômica entre os institutos, não sendo razoável que elementos da concessão comum (tais como preço-teto, modicidade etc.) sejam aplicados ao contrato de arrendamento sem uma mediação pelo arcabouço regulatório setorial. Assim, diante do cenário de menor risco para o interesse público, existem condições para retirada de controles que possam estar sobrestando o desenvolvimento de economias de escala e de escopo dentro dos portos.

Por fim, este trabalho destacou, em dez pontos, possibilidades concretas de novos caminhos para o setor portuário, os quais visam contribuir para o desenvolvimento do transporte aquaviário nacional.



REFERÊNCIAS

ANTAQ. **Painel de Outorgas – Portos Organizados**. Disponível em: [https://app.powerbi.com/view](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTEyMDBhMjMtYTEwYy00YjZLTG2YzEtNzlmYWUyOTU1MWMxliwidCI6IjhlNTdmNzI3LTBINWUtNDEzMC04ZTI0LTJkNWY3YzhjMzhmNiJ9)

?r=eyJrljoiNTEyMDBhMjMtYTEwYy00YjZLTG2YzEtNzlmYWUyOTU1MWMxliwidCI6IjhlNTdmNzI3LTBINWUtNDEzMC04ZTI0LTJkNWY3YzhjMzhmNiJ9. Acesso em 18 ago. 2021.

CURCINO, G. A. **Análise de adequabilidade de portos às novas teorias e práticas portuárias: um estudo de caso no porto de Belém**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo, 1994. p. 452.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. Editora Atlas. 10ª edição, 2015.

DINIZ, M. H. **Tratado teórico e prático dos contratos**. São Paulo, v. V, 1993. p. 351

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Porto: arrendamento; cessão e prorrogação do contrato (parecer)**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 26, 1999. pp. 144-152.

FIGUEIREDO, L. V. **Extinção dos contratos administrativos**, São Paulo, 1986. p. 15.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Editora Malheiros, 2008.

LOBO, C. A. da S. **Os terminais portuários privativos na Lei n. 8.630/93**. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 220, 2000. pp. 19-34.

MARQUES NETO, F. P. de A.; LEITE, F. B. **Peculiaridades do contrato de arrendamento portuário**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 2003. pp. 269-295.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo. 1976. pp. 238.

MOREIRA NETO, D. de F. **Transferências de execução de atividades estatais a entes da sociedade**. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 136-137.

PEREIRA, C. **A qualificação do porto organizado como bem público**. Comexblog, 2013. Disponível em: <https://www.comexblog.com.br/direito-em-foco/a-qualificacao-do-porto-organizado-como-bem-publico/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SCHIRATO, V. R. **A experiência e as perspectivas da regulação do setor portuário no Brasil**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, 2008. pp. 171-190.



TOVAR, A. C. de A.; FERREIRA, G. C. M. **A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, 2006. pp. 209-230.

THE WORLD BANK. **Port Reform Tool Kit PPIAF - Module 6: Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports**. 2º edition, 2012. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Acesso em: 18 ago. 2021.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.





A DEFINIÇÃO DE PODER DE CONTROLE ESTATAL PARA FINS DE CARACTERIZAÇÃO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: UMA ANÁLISE À LUZ DAS LEIS N^{OS} 6.404/1976 E 13.303/2016

The definition of State's power of control for the purposes of characterizing the mixed-capital companies: an analysis under laws n 6.404/1976 and 13.303/2016

Victor Felipe de Oliveira Nascimento

Graduado em Direito pela Universidade do estado do Rio de Janeiro – UERJ. Advogado.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo examinar a disciplina jurídica do controle societário estatal para fins de caracterização de uma sociedade anônima como companhia de economia mista, contrapondo, nesse propósito, os conceitos de acionista controlador trazidos pela Lei das S.A. e pelo Estatuto das Estatais. Nesse sentido, ao longo da obra, esquadrihamos os principais diplomas normativos acerca do tema e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Em seguida, buscaremos expor os principais benefícios e as desvantagens mais claras decorrentes de cada posição, para, à luz desses aportes, definir-se o critério mais adequado, cotejando-o com as hipóteses excepcionais que poderão excepcionar a regra casuisticamente.

PALAVRAS-CHAVE: Sociedades de economia mista. Controle Societário. Controle estatal.

ABSTRACT

This paper aims to examine the legal discipline of State's power of control for the purposes of characterizing a corporation as a mixed-capital company, contrasting, in this regard, the concepts of controlling shareholder brought by the corporate and public laws. In this sense, we analyze throughout the work the main normative diplomas about the theme and the jurisprudence of TCU. Then, we will seek to expose the main benefits and clearer disadvantages arising from each position, to define, in light of these contributions, the most



adequate criterion, comparing it with the exceptional hypotheses that may exception the rule on a case-by-case basis.

Keywords: Mixed-capital companies. Corporate control. State Control.

1. INTRODUÇÃO

A atuação do Estado na economia constitui uma das suas principais prerrogativas e continua a ser, ainda hoje, em maior ou menor escala, necessária para a persecução de objetivos caros à coletividade.

O modo clássico de atuação do Estado na economia é a regulação externa dos setores econômicos por meio de normas, incentivos, orientações etc. (Cf. JUSTEN FILHO, 2018, p. 532 e 539). Denomina-se “indireta” porque, nesses casos, a Administração Pública não desempenha, ela própria, a atividade econômica que atrai a atenção do Estado, mas apenas estabelece as balizas e os objetivos que os agentes econômicos deverão observar para promover a concorrência, a adequação do serviço, a sustentabilidade e diversos outros temas relevantes para o interesse público.

Apesar dos movimentos históricos liberais, neoliberais e da crescente onda de desestatização atual, não se nega o papel fundamental do Estado, principalmente em algumas áreas específicas, por natureza mais sensíveis, “como sucede, por exemplo, com os mercados financeiros, onde a criação de regras para a produção de informação surge como uma consequência direta da necessidade de salvaguardar a eficiência do mercado de capitais” (SANCHES, 2000, p. 7).

Sem esquecer, também, dos meios alternativos de regulação cada vez mais em voga (por exemplo, a autorregulação), a atuação indireta do Estado é ainda a principal ferramenta de ordenação do domínio econômico, atuação essa que, nas palavras de Ary Casagrande Filho, pressupõe “três funções básicas, quais sejam: fornecer critérios coerentes para tomada de decisões; estabelecer mecanismos aptos à concatenação dessas decisões e, por fim, estabelecer método de controle destinado a impedir ou eliminar decisões desalinhadas ou discrepantes” (CASAGRANDE FILHO, 2007, p. 41).

Além da atuação econômica indireta, contudo, o art. 173 da Constituição Federal de 1988 permite também a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”, ressalvadas exceções específicas constitucionalmente previstas. Nesse caso, o Estado não mais desempenha um papel extrínseco ao domínio econômico, apenas regulando o mercado e os agentes privados. Ao revés, ao entender ser determinada atividade empresarial relevante ao interesse público, atua ativamente na promoção daquela, geralmente por meio da criação de sociedades especificamente constituídas para aquele fim.

Conforme leciona Rafael Wallbach Schwind,



isso significa que a criação de empresas estatais reflete uma decisão consciente por parte do Estado, devidamente autorizada por lei, no sentido de se empregar a técnica empresarial pelo próprio Estado no desempenho de atividades econômicas, promovendo-as por meio de pessoas jurídicas especialmente criadas para essa finalidade e integradas, ao menos em parte, por capital estatal (SCHWIND, 2017).

Maria da Conceição do Amaral Monchi assim resume:

são criadas essas entidades da administração descentralizada para propiciar maior eficácia e eficiência por parte dos órgãos do Estado nos setores em que a iniciativa privada não tem convenientemente atuado, quer por falta de interesse, quer por falta de recursos, ou ainda, por se tratar de atividades de interesse para a defesa e desenvolvimento da nação (MONCHI, 1977, p. 573).

Salvo hipóteses excepcionais específicas,¹ essa atuação direta do Estado no domínio econômico se dá por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista, em regra autorizadas por lei,² conforme já sedimentado na doutrina e expressamente positivado no Estatuto das Estatais³.

2. AS EMPRESAS PÚBLICAS E AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Em que pesem as menções expressas às figuras da empresa pública e da sociedade de economia mista⁴, a Constituição Federal de 1988 não disciplinou detidamente os institutos nem os conceituou. Nas palavras de Carlos Ari Sunfeld, “essa diversidade tipológica não adquiriu qualquer sentido constitucional, pelo simples fato de a Constituição não se haver encarregado de apontar as diferenças, limitando-se a tratar do que há de comum a todas as sociedades: o regime da Administração Pública Indireta” (SUNDFELD, 2000, p. 267).

- 1 Ressalvamos que, conforme alertado por Alexandre Aragão, é possível que a atuação direta do Estado se dê também por meio de instrumentos não empresariais, como por pequenos entes federativos que exploram atividade econômica de pouca monta; autarquias que exploram atividade econômica sem concorrência com outros agentes econômicos; e autarquias e fundações públicas que exploram atividades econômicas relacionadas ao atendimento de direitos fundamentais e promoção de serviços essenciais. Nesse sentido, cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, Tópico II.4.1.
- 2 Nos termos do art. 37, XIX da Constituição Federal, “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.
- 3 Art. 2º da Lei nº. 13.303/2016: “a exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias”.
- 4 Ilustrativamente, destacam-se o art. 22, XXVII; o art. 37, XIX; e o art. 173, §§ 1º e 2º, dentre outros.



Restou, então, ao legislador ordinário a tarefa de definir normativamente o conceito daquelas entidades. De acordo com o art. 3º da Lei nº. 13.303/16, que positivou o chamado Estatuto das Estatais, é empresa pública “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios”.

Já nos termos do art. 4º do diploma,

sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Da hermenêutica dos artigos é possível identificar que a principal diferença entre os institutos reside na parcela de participação da Administração Pública na sociedade constituída. Ambas são pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, mas, enquanto nas sociedades de economia mista há participação privada no capital social, ainda que de forma minoritária, nas empresas públicas o capital integralizado é exclusivamente público⁵.

Outra divergência fundamental extraível dos dispositivos acima transcritos diz respeito à forma societária das figuras. Enquanto o art. 4º do Estatuto das Estatais estabelece expressamente a forma de sociedades anônimas (ou sociedades por ações) para as sociedades de economia mista, não há, na lei, qualquer indicação similar a respeito das empresas públicas⁶.

Nesse ponto, em que pesem os interessantes debates acerca da forma societária da empresa pública, repousaremos nossa análise especificamente sobre a natureza das sociedades de economia mista, tema central deste trabalho.

De acordo com as clássicas lições de Trajano de Miranda Valverde,

ideada a forma da sociedade por ações, cujas linhas mestras atuais foram estruturadas nas organizações das companhias do século XVII, tomou-se possível e logo praticável a associação do capital privado com os recursos pecuniários do Estado ou de coletividades públicas. A limitação dos riscos dos participantes; a possibilidade de se constituir a sociedade com grande número de sócios, não raramente muitos deles sem se conhecerem; a facilidade da substituição dos sócios pela simples transferência das partes ou ações, em

5 Nas palavras de Marçal Justen Filho, “a sociedade de economia mista é um ente de natureza associativo, cujo patrimônio é composto por contribuições de diferentes sujeitos, nada impedindo inclusive que capitais privados sejam ali aplicados. A característica principal reside na reserva do poder de controle para a pessoal estatal” (JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer PL 5296 02/2005. **Revista Jurídica da Presidência**, vol. 7, n. 72, 2005, item 20.1).

6 Muito embora o art. 11 do Decreto nº 8.945/16, estabeleça que “a empresa pública adotará, preferencialmente, a forma de sociedade anônima, que será obrigatória para as suas subsidiárias”.



que se divide o capital social, e a elasticidade do regime administrativo da companhia ou sociedade anônima, punham ao serviço do Estado nacional [já] daquela época uma instituição que se prestava, admiravelmente, aos fins de sua política expansionista (VALVERDE, 1945, p. 431).

No Brasil contemporâneo, a sociedade anônima pode ser conceituada como “a pessoa jurídica de direito privado, cujo capital social é dividido em ações e na qual a responsabilidade de cada sócio é limitada ao preço de emissão das ações que subscreveu ou adquiriu”, nos termos do art. 1º da Lei nº. 6.404/76, que estabelece a disciplina das sociedades por ações.

Como toda forma societária, as companhias – especialmente as de capital aberto – possuem traços próprios que as diferenciam de outros tipos societários, traços esses que tornam a sociedade anônima o modelo jurídico mais sofisticado e completo, no direito brasileiro, para união de capital proveniente de indivíduos desconhecidos, os quais, no entanto, desejam a concretização de um fim comum (Cf. NASCIMENTO, 2019, p. 27⁷).

Essas características próprias das sociedades anônimas incentivam a participação do capital privado em atividades relevantes para a Administração Pública e permitem que, mesmo diante dos investimentos privados, o Estado se mantenha como o principal responsável pelo desenvolvimento daquele empreendimento.

Além das facilidades decorrentes do modelo, a forma de sociedade anônima, em geral, não representa grande obstáculo à identificação de outro traço fundamental das sociedades de economia mista, essencial para este estudo, qual seja: a gerência estatal da companhia. Isso porque, via de regra, o ente federativo que exerce o efetivo controle societário das sociedades anônimas de economia mista é também o detentor da maioria das ações votantes da companhia por ele constituída.

Por esse motivo, costuma-se dizer, indistintamente, que as sociedades de economia mista são aquelas companhias cujo controle societário repousa nas mãos do Estado, sem que haja maiores digressões acerca do real sentido desse controle.

Ocorre que, por vezes, o conceito formal de controle acionário para fins de caracterização das sociedades de economia mista, fundado na titularidade estatal da maioria das ações votantes de uma sociedade por ações, nem sempre se coaduna com o conceito material de controle para os fins das normas de direito societário, assim entendido como o poder de eleger a maioria dos administradores, dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Nesse sentido, Alexandre Wagner Nester, tratando especificamente das sociedades de economia mista, aduz que

7 Em sentido semelhante, Marlon Tomazette aduz que “a sociedade anônima é o instrumento fundamental para o desenvolvimento dos grandes empreendimentos, na medida em que alia a capacidade ilimitada de atrair recursos financeiros e a possibilidade de limitar e dispersar os riscos dos empreendimentos” (TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: teoria geral e direito societário**, vol. 1, São Paulo: Atlas, 2014, p. 409).



há, basicamente, duas posições: a do acionista (ou grupo) controlador e a do(s) minoritário(s). Mas essas posições nem sempre refletem a quantidade de participação no capital social. Ou seja, não há uma relação necessária entre o poder de controle e a subscrição de ações da companhia (nem sempre o acionista com a maior quantidade de ações é o detentor do poder de controle) (NESTER, 2016, item 3.2).

Nos próximos tópicos, minudenciaremos a disciplina legal dos dois parâmetros acima mencionados, para, em seguida, adentrar a controvérsia existente no direito brasileiro sobre qual deles deve prevalecer para o fim específico de se identificar uma companhia como uma sociedade de economia mista.

3. O CONTROLE SOCIETÁRIO DO ESTADO EM SOCIEDADES ANÔNIMAS PARA FINS DE CONCEITUAÇÃO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

3.1 O CONTROLE SOCIETÁRIO NA LEI Nº 6.404/76

Apesar de posterior ao Decreto-Lei nº 200/67, cuja disciplina bastante similar à da Lei nº 13.303/2016 impõe o exame conjunto dos dois diplomas, começaremos nossa análise pela Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/76), aplicável às sociedades de economia mista não somente por conta de sua natureza societária, mas também por expressa disposição do seu art. 235, cujo teor estabelece que “as sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal”⁸.

Conforme já sedimentado na literatura, as sociedades de economia mista e as empresas estatais em geral submetem-se a um regime jurídico híbrido, sobre o qual incidem tanto normas de direito público quanto de direito privado. A existência de diploma específico disciplinando o tema das empresas estatais, portanto, não ilide a aplicação da legislação societária na organização empresarial, assim como esta não afasta as disposições gerais daquele, mas complementam-se e criam as bases conjuntas sobre as quais as sociedades de economia mista se fundam⁹.

8 O § 1º do dispositivo ainda adiciona: “as companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários”.

9 Conforme alerta Alexandre Aragão, “o mais correto em relação ao regime jurídico das empresas estatais é afirmar que não é propriamente nem de Direito Privado, nem de Direito Público, tampouco de direito privado com derivações de direito público: trata-se de outro regime jurídico, híbrido e atípico, decorrente da junção de elementos de ambos, elementos estes que, depois de colocados no mesmo ambiente, se modificam recíproca e intrinsecamente, de modo que, nem o elemento de direito privado o será como se estivesse sendo aplicado a um particular qualquer, nem os elementos de direito público que continuarem sendo aplicáveis às estatais o serão como incidem sobre o geral dos organismos públicos” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 34).



Diante das considerações acima, a análise dos critérios de verificação do exercício de poder de controle trazidos pela legislação societária demonstra-se ainda mais pertinente. Na Lei nº 6.404/76, essa questão é, para fins gerais, expressamente disciplinada no art. 116, assim transcrito:

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

- a. é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
- b. usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Conforme é possível inferir da literalidade do dispositivo, os critérios para a verificação do exercício do poder de controle trazidos pela legislação societária baseiam-se em situações fáticas materialmente aferíveis. Para que seja controlador, portanto, é preciso que a pessoa ou o grupo de pessoas detenham (i) direitos de sócio que lhe assegurem, (ii) de modo permanente, (iii) a maioria dos votos nas deliberações da Assembleia Geral e poder de eleger a maioria dos administradores da companhia e (iv) a efetiva utilização dessas prerrogativas para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Em comentários ao tema, Nelson Eizirik atesta que a Lei das S.A. reconhece a “existência do poder de controle acionário nas sociedades anônimas, definindo-o não em função da titularidade da maioria do capital votante, mas essencialmente em virtude do efetivo exercício da direção das atividades sociais” (EIZIRIK, 2011, p. 665).

No clássico *Direito das Companhias*, Alfredo Lamy Filho e José Luiz Bulhões Pedreira lecionam que “para a lei, é acionista controlador tanto o titular da maioria absoluta de votos quanto o que exerce, regular e permanentemente, direitos de voto suficientes para formar a maioria dos acionistas presentes nas Assembleias” (LAMY FILHO e PEDREIRA, 2017, p. 593)¹⁰.

Essa disciplina permite algumas situações peculiares *in concreto*. Mesmo quando o controle é exercido por acionista ou grupo de acionistas (controle interno), a literatura comercialista evidencia as diferentes possibilidades do exercício de controle no cotidiano das sociedades de economia mista.

10 Obviamente, contudo, o titular da maioria das ações votantes só será efetivamente controlador, nos termos do diploma, quando efetivamente exercer seu poder de influência nas deliberações societárias. Conforme Nelson Eizirik, “não será considerado acionista controlador, para os efeitos da Lei das S.A., a pessoa que, embora detendo quantidade de ações que, em tese, lhe assegura a maioria dos votos em assembleia geral, não utiliza efetivamente tal poder para impor sua vontade na condução direta dos negócios sociais e na eleição da maioria dos administradores” (EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S.A. comentada**. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 669).



Com apoio nas clássicas lições de Berle e Means, Fabio Konder Comparato demonstra ser possível existir, nesse cenário de controle interno, (i) o controle com quase completa propriedade acionária; (ii) o controle majoritário;¹¹ (iii) o controle obtido mediante expedientes legais (*through a legal device*); (iv) o controle minoritário; e (v) o controle administrativo ou gerencial (*management control*) – conquanto alerte para a impossibilidade de se traçar de maneira cem por cento exata uma nítida linha divisória entre cada um desses tipos (BERLE JR. e MEANS, 1967, p. 67 *apud* COMPARATO e SALOMÃO FILHO, 2014, p. 83).

Embora não se ignore a relevância das demais classificações, para os especialistas e para o presente trabalho, bem mais proeminente se mostra o tema do controle minoritário, assim entendido como aquele

exercido por pessoa ou grupo de pessoas que não é titular de ações suficientes para assegurar a maioria necessária para a tomada de decisões assembleares, mas que, em face da dispersão das ações votantes, exerce o controle da empresa, reputando-se acionista controlador (WALD, 2010, p. 551).

Nesse caso, a pulverização das ações na mão de pessoas com percentual de participação bastante diminuto possibilita que um acionista relevante, ainda que não detenha participação majoritária no capital social, consiga efetivamente fazer prevalecer seus anseios de maneira costumaz nas deliberações assembleares.

No controle minoritário há, portanto, uma evidente dissociação entre a titularidade da maioria dos votos e o efetivo exercício do poder de controle. É justamente nesses casos que surgem as principais controvérsias acerca da posição do Estado como acionista controlador para fins de caracterização das sociedades de economia mista.

Para além da grande dispersão acionária já mencionada por Arnoldo Wald no trecho acima transcrito, Konder Comparato atribui o fenômeno também ao absenteísmo existente principalmente nas grandes companhias, em que a participação no capital social se dá majoritariamente para fins de investimento, conforme apontado pelo autor,

desde sempre, na grande empresa, a par de uma minoria de empresários, que detém efetivamente o poder de comando e o exerce, seja pessoalmente, seja por intermédio de preposto de confiança, formou-se uma maioria de aplicadores de capitais, quer com o objetivo de poupança, quer com intuito especulativo (COMPARATO e SALOMÃO FILHO, 2014, p. 92).

Dessa forma, considerando-se a definição do art. 116 da Lei das S.A., é possível imaginar tanto um cenário em que o Estado, na qualidade de acionista minoritário, exerce o efetivo poder de controle por decorrência da dispersão acionária ou do absenteísmo de seus sócios privados,

11 Vinculado à titularidade da maioria absoluta dos votos: seja por meio de mais de 50% das ações votantes ou, atualmente, da titularidade de ações com atribuição de voto plural em número suficiente para garantir a maioria absoluta nas deliberações societárias.



quanto uma hipótese em que esse poder de comando material recai sobre uma minoria privada em função da inércia da Administração Pública no exercício do seu poder-dever de gestão da companhia de capital misto por ela instituída¹².

O poder de controle não majoritário pode ser ainda exercido em razão de um acordo de acionistas celebrado entre sócios minoritários, quando individualmente considerados, mas que, juntos, estabelecem diretrizes comuns de atuação capazes de efetivamente conferir ao chamado “bloco de controle” os poderes de gestão da companhia.

Esse tipo de acordo, como bem conceitua José Waldecy Lucena, é, em síntese,

um contrato que disciplina a conduta intersubjetiva dos convenientes segundo seus interesses pessoais (uti singuli), em relação à companhia de que são acionistas, assim operando como instrumento de composição de grupos, visando a unidade do exercício do direito de voto nas assembleias e/ou a negociabilidade das ações de que são titulares (LUCENA, 2009, p. 1.130).

Nas palavras de José Alexandre Tavares Guerreiro e Egberto Lacerda Teixeira (GUERREIRO e TEIXEIRA, 1979, p. 310), os acordos de comando, assim denominados os acordos de acionistas destinados à obtenção, manutenção e exercício do poder de controle, “podem constituir, primordialmente, um meio eficaz de consolidar a maioria, através da aglutinação de votos pulverizados”. Conforme os autores, por meio deste artifício contratual, “pode-se assegurar a estabilidade da administração da companhia, não só mediante a permanência de sua composição como também mediante a continuidade das diretrizes da gestão social”.

Nesses casos, o controle minoritário é exercido, portanto, de forma compartilhada, posto aglutinar no mesmo bloco de controle duas ou mais pessoas que, unidas por instrumento formal e específico, exercem, de modo permanente e conjunto, o efetivo poder de comando da companhia.

É possível conceber, portanto, a hipótese em que o Estado, mesmo quando titular de menos de 50% das ações votantes de determinada companhia, consegue, por força de acordo de acionistas previamente celebrado, integrar o bloco de controle decorrente do pacto, ainda que compartilhando sua posição de acionista controlador com os demais convenientes.

Todas essas hipóteses, como já mencionado, alimentam as discussões acerca da definição mais adequada de controle societário estatal para o propósito específico de identificar uma

12 Destaca-se que exatamente por se tratar de um poder-dever, essa inércia Estatal pode se mostrar ilegal e ser coibida. A respeito do tema, Mario Engler Pinto Júnior leciona que: “o Estado também pode abusar do poder de controle deixando de agir positivamente ao amparo do artigo 238, para fazer a companhia cumprir o seu mandato estatal. A conduta omissiva é particularmente grave nesse caso, pois prejudica a sociedade civil como um todo, além do que os acionistas privados não possuem estímulo econômico para romper a passividade do Estado e cobrar ações concretas em prol do interesse público” (PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, sob orientação do Prof. Calixto Salomão Filho. São Paulo, 2009, p. 411).



companhia como sociedade de economia mista ou mera empresa público-privada¹³, posto ser possível haver o efetivo exercício do poder de comando mesmo nas hipóteses em que não há, concomitantemente, a titularidade da maioria das ações votantes.

Assentados os pressupostos acima, todos aventados, repise-se, à luz do conceito de acionista controlador trazido pelo art. 116 da Lei das S.A., passaremos a analisar a disciplina trazida pela legislação publicista, direcionada especificamente às empresas estatais, que, já adiantamos, adota, de maneira expressa, critério distinto.

3.2 O CONTROLE SOCIETÁRIO NO DECRETO-LEI Nº 200/67 E NA LEI Nº 13.303/16

Concebido como um instrumento normativo apto a viabilizar a reforma estrutural da Administração Pública à época pretendida, o Decreto-Lei nº 200/67 consolidou, em termos claros, conceitos, princípios e diretrizes fundamentais para o ganho de eficiência da máquina pública estatal, especialmente em face da expansão da Administração Pública indireta à época verificada.

Nesse contexto, como visto, o artigo 5º, inciso III, do referido diploma trouxe, pela primeira vez, um conceito legislativo bem delimitado para as sociedades de economia mista. Em sua redação original, o referido Decreto-Lei estabeleceu que:

Para os fins desta lei, considera-se: (...) III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta.

Com a nova redação conferida pelo Decreto-Lei nº 900/69, a expressão “atividade mercantil” deu lugar à locução “atividade econômica”, por definição mais ampla, restando a redação final, portanto, nos seguintes termos:

Para os fins desta lei, considera-se: (...) III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, **cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta** (Grifou-se).

Tratamento similar foi conferido ao tema, quase cinquenta anos depois, pela Lei nº 13.303/16, que estabeleceu o chamado Estatuto das Estatais, responsável pela disciplina das empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º da CF/88.

13 Assim conceituadas as “pessoas jurídicas da iniciativa privada (portanto não integrantes da Administração Pública Indireta), mas das quais o Estado, principalmente através das suas estatais, participa minoritariamente” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais**: regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 448).



Embora o diploma não tenha feito grandes digressões sobre o controle societário estatal no âmbito dessas empresas, também identificou como sociedade de economia mista aquela companhia em que a titularidade da maioria das ações votantes fica nas mãos do Estado. Nos termos do art. 4º da Lei nº 13.303/16, que, em razão da relevância para este trabalho, pedimos vênia para novamente transcrever, ficou estabelecido:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, **cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.**

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

§ 2º Além das normas previstas nesta Lei, a sociedade de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeita-se às disposições da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Grifou-se).

Nessa seara, portanto, é possível afirmar que, no âmbito dessas normas de Direito Público, o controle estatal capaz de caracterizar a sociedade anônima como uma sociedade de economia mista é identificado exatamente pela titularidade pública da maioria absoluta dos direitos de voto de determinada companhia,¹⁴ embora, como já visto, outros aspectos também possam diferenciar essa empresa estatal das suas congêneres privadas (como a necessidade de criação por lei).

Do critério aparentemente eleito pelas leis que tratam expressamente do conceito das sociedades de economia mista, decorrem algumas consequências fáticas que diferenciam o controle acionário para fins de identificação das empresas estatais da disciplina geral aplicável às companhias privadas, examinada no Tópico anterior.

Nas lições de Alexandre Aragão, o “conceito de controle inteiramente nominal e formal” torna pouco relevante eventuais considerações sobre se Poder Público exerce efetivamente as prerrogativas que eventual maioria acionária lhe propicia, se há acordos de acionistas que na verdade lhe tolhem completamente as prerrogativas de gestão da sociedade anônima que participa ou se, mesmo sem ter tantas ações, é o Estado que efetivamente comanda a companhia (Cf. ARAGÃO, 2018, p. 138).

14 Por não haver notícia da adoção de ações com atribuição de voto plural por empresas estatais brasileiras, nos referiremos, ao longo deste trabalho, apenas à hipótese de controle majoritário exercido por meio da titularidade da maioria das ações votantes. No entanto, neste primeiro momento, entendemos que, após as reformas legislativas promovidas pela Lei nº 14.195/2021, o critério formal trazido pela Lei nº 13.303/2016 também abrangeria as hipóteses em que a Administração Pública, na condição de detentora de ações com voto plural, porventura detivesse a maior parte dos votos, ainda que com menos de 50% do capital.



As previsões normativas da Lei nº 13.303/16 e do Decreto-Lei nº 200/67 colidiriam, portanto, com a disciplina desenvolvida pelo direito societário ao longo de décadas. Diante da aparente antinomia, discute-se se, para fins de caracterização da sociedade de economia mista, deveria prevalecer o regramento especial para a aferição do controle societário, direcionado especificamente às empresas estatais, pautado no critério formal, ou se, ao revés, deveria subsistir a disciplina geral, fundada no critério material e consagrada na Lei das Sociedades por Ações (forma societária que, em última análise, deve ser adotada por todas as sociedades de economia mista).

4. A POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Diante do intenso debate, sobretudo doutrinário¹⁵, acerca do tema, a questão tem sido levada com cada vez mais frequência às esferas jurisdicionais, tanto do poder judiciário quanto de outras entidades e órgãos de controle¹⁶, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e, principalmente, o Tribunal de Contas da União (TCU), cuja jurisprudência passaremos a examinar com proposital exclusividade por ser aquela que talvez mais contribua para

15 Ainda muito dividida, a literatura brasileira adota, basicamente, três orientações fundadas nos critérios acima expostos, para distinguir as empresas privadas com participação estatal, não integrantes da Administração Pública, das sociedades de economia mista, componentes da Administração Pública indireta. Para uns, o critério estabelecido pelas normas de direito público gera um conceito *sui generis* e mais estrito de controle societário, fundado na titularidade da maior parte das ações votantes de uma companhia e aplicável especificamente para identificar as empresas estatais. Nesse sentido, ilustrativamente: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; RIBEIRO, Leonardo Coelho; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; GIUBLIN Isabella Bittencourt Mäder Gonçalves; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Comentários à Lei das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 71; ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais**: regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 146; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, item 10.5.3.2; FERRAZ, Luciano. Além da sociedade de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 48-68, maio 2014, p. 58. Para outros, a abordagem trazida pelo Estatuto das Estatais e pelo Decreto-Lei nº 200/67 ao tema do controle societário estatal não seria tão técnica e não poderia prevalecer sobre os critérios materiais trazidos pela Lei nº 6.404/76, diploma por excelência destinado ao regramento da questão. Cite-se, nessa vertente, SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Estado Acionista**: empresas estatais e empresas privadas com participação estatal. São Paulo: Almedina, 2017, conclusões, item 12º; FIDALGO, Carolina Barros. **O Estado empresário**. São Paulo: Almedina, 2017, p. 186; SCHIRATO, Vitor Rhein. **As Empresas Estatais no Direito Administrativo Econômico Atual**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 199-200. Há ainda autorizadas vozes que parecem sustentar que o melhor critério seria mesmo o material, trazido pela Lei das S.A., mas que, em função do regramento trazido pelos diplomas de direito público aplicáveis às empresas estatais, a propriedade da maioria das ações com direito a voto seria o método preponderante para se identificar as sociedades de economia mista. Nessa direção, FRAZÃO, Ana. Regime societário das empresas públicas e sociedades de economia mista. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **Estatuto jurídico das empresas estatais**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 119-120; SUNDFELD, Carlos Ari. Uma Lei de Normas Gerais para a Organização Administrativa Brasileira: O Regime Jurídico Comum das Entidades Estatais de Direito Privado e as Empresas Estatais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 16, n. 59, p. 299-307, jul. 2011, p. 306.

16 Controle aqui entendido, frise-se, como a fiscalização e a correção dos atos ilegais, inconvenientes ou inoportunos da Administração Pública.



o adequado desenvolvimento do tema, em razão tanto da profundidade das análises empreendidas nos acórdãos como da profusão de casos que orbitam em torno da controvérsia.

Já de antemão podemos adiantar que também aqui o tema não é pacífico. Dividiremos os julgados, portanto, não somente em ordem cronológica, mas também em função dos critérios adotados por cada um deles. Primeiramente, abordaremos os julgados que adotam o critério formal para a caracterização das sociedades de economia mista, para, em sequência, examinar os julgados que se valeram do critério material insculpido na Lei das Sociedades por Ações para também identificar o controle público capaz de identificar uma empresa como estatal.

Inicialmente, verifica-se que o critério formal para aferição do controle societário, baseado na titularidade da maioria das ações votantes, foi expressamente prestigiado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.985/2015¹⁷, em caso que versava sobre a viabilidade de contratação direta a ser empreendida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) junto a empresa cujo capital social não seria majoritariamente detido pela ECT.

A operação foi questionada em representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações do TCU. Em seu voto, o Ministro Relator Bruno Dantas destacou a recorrência do tema no histórico recente do TCU. Em suas palavras,

a contratação direta de empresa com participação acionária minoritária com pretensão fulcro no art. 24, inciso XXIII, da Lei 8.666/1993, também é assunto dos supramencionados TC's 029.884/2012-8 e 008.837/2013-9. O modelo de negócios pensado em ambos os casos consiste, basicamente, em formar sociedades com companhias por intermédio de participações acionárias minoritárias, para que, em seguida, as empresas prestem serviços para a entidade pública, mediante contratação direta.

No entanto, conforme o Ministro,

os três processos foram instruídos por unidades técnicas diferentes (Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações, Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas e Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação), **todas chegando à conclusão uníssona de que, para fins de aplicação do art. 24, inciso XXIII, da Lei 8.666/1993, entende-se por controlada a empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto**, em analogia ao conceito insculpido no art. 165, § 5º, inciso II, da CF/1988, que baliza a noção de empresa controlada para fins de direito público no nível infraconstitucional (Grifos nossos).

Nesse contexto, destaca-se, principalmente, a “distinção entre as acepções do termo ‘controlada’ nos diferentes regimes, público e privado” feita pelo Ministro, segundo o qual:

17 TCU, Acórdão 1.985/2015, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão em 12.08.2015.



Para os fins de direito privado (constituição e atuação de empresa com participação estatal minoritária), o termo “controlada” tem, nesse contexto, a acepção da legislação própria para tais fins, como o art. 116 da Lei 6.404/1976 (Lei das SA's) e o art. 1.098 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no sentido de possibilitar que seja realizada a função social da empresa - considerada como sujeito privado, não como membro integrante da Administração Pública.

Noutro viés, para os fins de direito público regulados pela Lei 8.666/1993 (licitações e contratos da Administração Pública), a definição do termo “controlada” deve ser a mesma que apresenta em outras normas jurídicas de natureza pública. Como dito, o art. 165, § 5º, inciso II, da CF/1988, inserido em capítulo que trata de finanças públicas, faz menção às “empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”, que é a noção que passou a balizar o conceito de empresa controlada no nível infraconstitucional (Grifos nossos).

Conclusivamente, asseverou o Relator que:

somente o controle majoritário concede ao Estado autonomia absoluta de direção e comando sobre a sociedade e permite caracterizar uma sociedade como controlada para fins de licitação e contratação, já que a participação minoritária e o controle compartilhado não conferem segurança jurídica quanto à caracterização do controle estatal (Grifos nossos).

As razões do voto foram acolhidas pelo Plenário, que, por unanimidade, acordou em, dentre outras providências, dar ciência à ECT de que “[...] entende-se por controlada a empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”, determinando inclusive o desfazimento dos atos relativos à aquisição da participação acionária na Rio Linhas Aéreas.

Posicionamento bastante semelhante foi adotado pela Corte de Contas no Acórdão nº 2.645/2017.¹⁸ Nesse caso, essencialmente análogo àquele acima exposto, a Caixa Econômica Federal adquiriu a participação minoritária, porém relevante (24,4% do capital votante), de uma empresa de tecnologia a fim de proceder à sua contratação direta com base no mesmo art. 24, inciso XXIII, da Lei nº 8.666/93.

Para fundamentar o entendimento de que a participação acionária adquirida pelo banco estatal autorizaria a dispensa de licitação trazida pelo dispositivo, a Caixa trazia como “alegação central”, nos termos do acórdão, o argumento de que “o banco detém controle compartilhado da CPM Braxis, com base em acordo de acionistas celebrado em consonância com a legislação societária (arts. 116, 118 e 243 da Lei nº 6.404/76)”.

18 TCU, Acórdão 2.645/2017, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão em 29.11.2017. Grifos nossos.



Apesar das arguições do banco estatal e dos indícios de também inexistir efetiva preponderância da Caixa na gerência da companhia, o Ministro Relator José Múcio Monteiro asseverou que:

De qualquer forma, a definição de empresa controlada no âmbito do direito público, aplicável, portanto, às disposições da Lei 8.666/93, é bastante precisa e isenta de controvérsias. A unidade técnica abordou o ponto em excerto que reproduzo a seguir:

“97. Ou seja, com base em legislação atinente ao direito público, para ser considerada como ‘controlada’, o Estado deveria contar com a maioria do capital social com direito a voto. (...) 10.25. Deste modo, refuta-se a hipótese supracitada e reafirma-se em caráter peremptório que para a caracterização de sociedade puramente controlada pelo Estado [para fins de licitação/contratação] é necessária a propriedade pelo Estado da maioria das ações com direito a voto da companhia considerando que a definição do termo ‘controlada’ para os fins de direito público regulados pela Lei 8.666/1993 (licitações e contratos da Administração Pública) deve ser a mesma que apresenta em outras normas jurídicas de natureza pública, como, por exemplo, o art. 2º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), ao passo que o termo ‘controlada’ para os fins de direito privado (constituição e atuação empresarial de sociedades privadas) tem, nesse contexto, a acepção da legislação própria para tais fins, como o art. 116 da Lei 6.404/1976 (Lei das SAs) e o art. 1.098 da Lei 10.406/2002 (Código Civil)” (Grifos nossos).

Assim, ressaltando que “as alegações trazidas pela Caixa e pela CPM Braxis também **não encontram guarida nas disposições da nova Lei das Estatais (Lei 13.303/2016)**”, os ministros acordaram em suspender todas as contratações diretas ou aditamentos da Caixa junto à CPM Braxis, em prestígio ao critério formal de titularidade da maioria das ações para fins de verificação de uma “empresa controlada” pelo Estado.

Cumprе ressaltar, no entanto, que, em decisão anterior abordando o mesmo caso, a Corte de Contas havia adotado entendimento diverso, valendo-se de maneira expressa do critério material para aferição de controle trazido pelo art. 116 da Lei das S.A.

Nos termos do voto condutor do Acórdão nº 1.220/2016¹⁹, relatado pelo mesmo Ministro Bruno Dantas que anteriormente havia expressamente prestigiado o critério formal no já analisado caso da ECT e da Rio Linhas Aéreas, a temática em discussão seria a “nova, propensa a controvérsias e sujeita a evoluções”.

Na ocasião, também se discutia o regime jurídico aplicável às empresas com participação estatal relevante, de modo que “para resolver a polêmica, [seria] necessário perquirir como se configura o poder de controle na nova companhia, em que medida essas novas empresas são

19 TCU, Acórdão nº 1.220/2016, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão em 18.05.2016.



controladas pelo Estado e quais os efeitos da parcela de controle exercido”. Tudo isso, nos termos do voto condutor, “para aquilatar se tais empresas integram ou não a Administração Pública, ou seja, se sobre elas incidem mecanismos de direito público ou privado e quais as implicações do regime jurídico cabível”.

Acerca do tema, colacionou o Ministro que, a seu ver, “não haveria maiores dúvidas de que, pelo menos inicialmente, as empresas público-privadas, devido ao fato de terem personalidade jurídica de direito privado e de o Estado ter participação apenas minoritária, não integram a Administração Indireta”.

No entanto, após ressaltar que o efetivo controle gerencial dessas empresas não poderia estar nas mãos da Administração Pública sob pena de se promover “a desnaturação da empresa público-privada e colocar em xeque sua própria necessidade e existência”, asseverou que “o poder de controle em uma empresa não decorre apenas da propriedade das ações”.

Para o Relator, mesmo no escopo de se definir determinada companhia como sociedade de economia mista, o critério material deveria prevalecer. Nos termos de seu voto:

Aplicando os critérios previstos no art. 116 da LSA (também usados na minuta da Nova Lei Orgânica da Administração), creio ser defensável o entendimento de que acionista controlador é aquele sócio titular de direitos que lhe asseguram a preponderância nas deliberações sociais (maioria de votos nas assembleias) ou o poder de eleger a maioria dos administradores. Em face da ausência de definição legal ou normativa, aliada à inexistência de consenso sobre o assunto, deixo de propor a aplicação do requisito da permanência.

Assim, se o sócio estatal for titular de tais direitos, está-se a falar de empresa controlada, sobre a qual deve incidir o mesmo regime híbrido atualmente aplicável às empresas estatais, em especial as regras e contrições do direito público, sendo necessária a sua adequação; caso contrário, trata-se de empresa participada, não integrante da Administração Indireta, sujeita unicamente ao regime de direito privado, aqui sim a empresa público-privada stricto sensu (Grifos nossos).

Dessa maneira, alterando o entendimento exarado em caso substancialmente idêntico, concluiu o Relator que,

ao propor a utilização do critério da preponderância do poder de controle para identificar o sócio controlador, evoluo meu entendimento de forma sutil, mas relevante, considerando que, a priori, as empresas privadas controladas pelo Estado (repita-se: aquelas em que o sócio estatal exerce a preponderância do poder de controle por meio de direitos que lhe asseguram o domínio nas deliberações sociais ou o poder de eleger a maioria dos administradores) funcionarão tais quais as empresas em que o Estado detém a maioria do capital social com direito a voto.



Ou seja, o exercício pelo Estado da preponderância do poder de controle numa empresa público-privada importa na sua caracterização como uma sociedade de economia mista de fato. O Estado não pode adotar técnicas societárias com a finalidade de burlar o regime constitucional aplicável às empresas estatais. Não quer me parecer legítimo que o Estado controle uma companhia privada senão através da constituição de uma sociedade de economia mista e da aplicação do regime previsto nos arts. 37 e 173 da CF/1988 (Grifos originais).

No mérito, porém, concluiu o Tribunal de Contas, assim como no julgado acima, que o acordo de acionistas firmado entre Caixa e CPM Braxis S/A não seria suficiente para justificar a contratação direta da empresa participada, embora a razão dessa conclusão não tenha sido a titularidade da maioria do capital votante pelos sócios privados, mas a ausência de efetivo poder de comando no âmbito da empresa participada.

Em sentido semelhante caminhou o Acórdão nº 1.226/2018²⁰, que, em sede de pedido de reexame, confirmou o Acórdão nº 1.344/2015²¹, cujo objeto cuidava, dentre outros aspectos, da submissão de Sociedade de Propósito Específico às diretrizes de orçamento aplicáveis às empresas estatais principalmente no âmbito licitatório, também prestigiou o critério material da LSA, reconhecendo a possibilidade inclusive de um surpreendente controle externo exercido pela Administração.

Na ocasião, diversos atores, dentre eles a Petrobras, estruturaram *project finance* operacionalizado por uma SPE “com capital integralmente privado, denominada TGS, responsável pela captação dos recursos necessários ao empreendimento”, que consistia na implantação de trecho do Gasoduto Cacimbas-Catu. Conforme se extrai do julgado, as ações da TGS, todas ordinárias, eram detidas no montante de 99,99% pela Gasene Ltda., parceira privada da Petrobras no assim chamado Projeto Gasene. O 0,01% restante (1 ação) ficou sob a propriedade do presidente da TGS, que também é diretor presidente da Gasene Ltda.

No entanto, apesar da configuração acionária integralmente privada, a sociedade de propósito específico (TGS) celebrou contrato de gerenciamento de construção com a Petrobras para a gestão de todos os contratos relacionados com o projeto Gasene, à exceção daqueles relativos à realização de pagamentos. Dessa forma, o próprio objeto social da SPE, constituída especificamente para a operacionalizar o referido projeto, ficou sob a gerência da Petrobras, o que gerou questionamentos acerca das contratações desempenhadas pela TGS.

Acerca da controvérsia, a Corte de Contas novamente se valeu do critério material para decidir a questão, reconhecendo a existência de um surpreendente controle externo exercido pelo Estado por meio de sua estatal. Nos termos da decisão,

20 TCU, Acórdão nº 1.226/2018, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão em 30.5.2018.

21 TCU, Acórdão nº 1.344/2015, Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, sessão de 03.06.2015.



No caso do Projeto Gasene, a despeito da complexa engenharia jurídico-financeira envolvida, a deliberação recorrida concluiu, de forma irrefutável, pela predominância do interesse da Petrobras no empreendimento, destacando-se que, como era da Petrobras, e não da TGS, que partiam as decisões de maior relevo, a estatal atuava na condição de controladora e a TGS na condição de controlada. Dessa forma, submete-se a TGS à integralidade das disposições da Lei das Estatais, na forma prevista no art. 1º, § 6º, acima reproduzido.

Por consequência, decidiu o Tribunal que

as estatais e, por conseguinte, as respectivas sociedades de propósito específico controladas direta ou indiretamente encontram-se subsumidas aos limites estipulados no Sinapi e/ou do Sicro, quando tais sistemas forem aplicáveis.

Nessas duas oportunidades, portanto, o Tribunal de Contas expressamente acolheu o critério material para aferição do controle estatal, inclusive para fins de aferir a incidência do regime jurídico das empresas estatais. Vale destacar, no entanto, que, mesmo nos casos em que a suficiência da influência dominante foi reconhecida, os limites publicistas não foram afastados. Nos casos envolvendo a contratação direta, por exemplo, o TCU entendeu não haver requisitos capazes de permiti-la, ainda que as companhias em discussão fossem consideradas sociedades de economia mista.

De todo modo, em face das controvérsias existentes, inclusive dentro dos mesmos casos, não nos parece ser correto afirmar a preponderância absoluta de qualquer um dos critérios para aferição do controle societário estatal no âmbito do TCU.

5. OS POSSÍVEIS EFEITOS PRÁTICOS DECORRENTES DE CADA POSIÇÃO

Inquestionavelmente, a principal consequência da identificação de determinada companhia como uma sociedade de economia mista é a atração do regime jurídico híbrido próprio das estatais que, conquanto não seja absolutamente idêntico àquele aplicável à Administração Pública direta, atrai uma série de restrições que não seriam sequer cogitadas em uma empresa privada.

Em que pesem os diferentes níveis de incidência de cada um dos regimes, a depender de características próprias de cada estatal – por exemplo, a maior ou menor dependência do capital público e a existência de concorrentes privados atuantes no mesmo setor – a rígida disciplina da Lei nº 13.303/16, elaborada em um contexto de grandes escândalos de corrupção nas empresas estatais, é, em princípio, extensível a todas as sociedades controladas pelo Estado.

Isso implica dizer que, dentre outras sujeições, as sociedades de economia mista, quando assim identificadas, estarão subordinadas às regras de licitação e concurso público; se



submeterão ao controle externo dos tribunais de contas; precisarão respeitar estreitas normas de governança corporativa; e, em última análise, deverão orientar a sua própria atuação no sentido dos relevantes interesses coletivos que legitimam a sua existência.

Tudo isso, obviamente, conquanto seja fundamental para prevenir abusos na condução de uma estrutura que de fato integra a Administração Pública e tem impacto muitas vezes bastante significativo no erário, pode engessar o desenvolvimento da atividade empresarial e afastar o interesse do capital privado no empreendimento.

Nesse sentido, percebe-se que os critérios acima se prestam, cada um deles, de maneiras distintas, a duas finalidades principais: (i) evitar potenciais condutas fraudulentas por parte do ente estatal e (ii) garantir segurança jurídica da gestão empresarial.

O critério material, por exemplo, fundado no efetivo exercício do poder de comando na gestão empresarial por meio da prevalência nas deliberações assembleares e no conselho de administração, demonstra-se realmente útil para evitar situações em que a Administração Pública efetivamente possui esse poder permanente de controle – assumindo, portanto, um papel muito mais substancial que o de um mero investidor –, mas sem se submeter aos ônus inerentemente atrelados à sua atuação direta.

Por outro lado, pode não se demonstrar tão útil nos casos em que o Estado, na qualidade de investidor detentor de uma participação acionária relevante, mas não majoritária, acaba prevalecendo nas deliberações assembleares e nos órgãos de administração em razão de uma influência que pode deixar de ser dominante por força de circunstâncias casuísticas.

Conforme minudenciaremos adiante, atrair a rígida disciplina híbrida das estatais a esses casos poderia gerar profunda insegurança não só aos participantes privados como também ao próprio Estado. Embora se admita que o conceito societário não é, de forma alguma, intangível e se reconheça a vastíssima construção doutrinária e jurisprudencial de um dos temas mais importantes do direito empresarial, é incontestável que a definição de controle, para os fins do art. 116 Lei das S.A., é naturalmente fluido²².

Essa fluidez, que pode até ser desejada pelo direito societário, a fim de conferir maior proteção aos acionistas privados, não parece se coadunar com o regramento necessariamente mais rígido aplicável à Administração Pública, ilustrado, por exemplo, pelas recentes considerações trazidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.624/DF, cujo Acórdão estabeleceu que “a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista [de primeiro grau] exige autorização legislativa e licitação pública”.

22 Da literatura especializada extrai-se que “as estruturas de poder nas sociedades anônimas não devem ser consideradas como esferas de poder estanques, mas sim interdependentes, que exercem influência recíproca, a cada momento da vida empresarial. Portanto, o poder de controle deve ser reconhecido como um elemento dinâmico, mutável e suscetível a alterações nas companhias, sendo inclusive potencial objeto de disputas” (NASCIMENTO, João Pedro Barroso. **Medidas defensivas à tomada de controle de companhias**. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 47).



Ilustrativamente, imaginando-se um cenário em que a Administração Pública direta, na condição de acionista minoritária exercesse o controle material da companhia, qual seria o limite de ações que o Estado poderia alienar sem a necessidade de lei prévia? Se os demais acionistas fossem meros investidores, alheios ao cotidiano da companhia, a alienação de parte das ações estatais ainda assim demandaria lei autorizativa? Caso um investidor desejasse adquirir a maioria das ações que outrora se encontravam dispersas, deveria o legislador autorizar a operação? A natureza jurídica dessa suposta sociedade de economia mista seria transmutada em função disso?

O critério formal oferece uma resposta razoável a todas essas perguntas que, por sua relevância, não podem ter respostas dúbias. A apuração da titularidade da maioria das ações com direito a voto é ainda o critério mais seguro para a caracterização de uma empresa como sociedade de economia mista em geral, o que, de toda sorte, não impede que medidas mitigadoras de riscos sejam tomadas concretamente, a fim de evitar potenciais atividades arditosas do Estado, conforme passaremos a examinar.

6. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE AS EMPRESAS PÚBLICO-PRIVADAS MATERIALMENTE CONTROLADAS PELO ESTADO E A HIPÓTESE DE FRAUDE À LEI

Ainda que não possam ser enquadradas como sociedades de economia mista e, portanto, não se sujeitem ao regime híbrido próprio das estatais, as empresas em que o Estado participa como acionista minoritário não são alheias aos princípios de Direito Público insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, de modo que, sobretudo quando materialmente controladas pelo Estado, podem ter a sua atuação condicionada à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O que orientará a aplicabilidade desses princípios será a intensidade da influência do Estado na empresa público-privada.

Destaca-se que, neste tópico, tratamos da incidência desses princípios na própria atuação da sociedade, que, materialmente controlada pelo Estado, deve atuar em consonância ao que se esperaria de um ente formalmente público. Com efeito, se considerarmos a cada vez mais aceita força normativa dos princípios constitucionais²³, a simples incidência dos preceitos aplicáveis à Administração Pública a esses casos poderia, por si só, evitar diversas situações indesejadas em que o Estado acabasse se valendo dessa estrutura sem se subordinar aos ônus que inevitavelmente recairiam sobre ele caso o fizesse por meio de uma empresa pública ou sociedade de economia mista.

23 Abrangendo, nesse contexto, as chamadas eficácias (i) interpretativa; (ii) negativa; (iii) vedativa do retrocesso; e, principalmente, (iv) positiva dos princípios. BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, passim.



Dessa forma, por mais que não pudesse haver uma fiscalização acerca da existência de licitações ou concursos públicos pelo simples fato de eles não serem exigidos, poderia existir um controle inclusive externo das decisões empresariais que claramente violassem os princípios republicanos, sem que isso maculasse a necessidade de deferência à decisão negocial insculpida na doutrina da *business judgment rule*²⁴, extensível às empresas estatais inclusive por força do art. 90 da Lei nº 13.303/16²⁵.

Ressalvamos esse controle meramente principiológico, contudo, dos casos em que o Estado conduz a atividade de uma empresa com o escopo de **dolosamente** burlar as normas de Direito Público.

Afinal, entendemos que a própria razão de ser do critério formal não se mostra compatível com os casos em que a aquisição do efetivo poder de controle pelo Estado não decorre de situações casuísticas, alheias à sua vontade, mas de visível ardil da Administração Pública para exercer determinada atividade econômica de forma direta, sem, contudo, se submeter aos limites públicos próprios das empresas estatais.

Nesses casos, com efeito, não haveria legítima expectativa a ser tutelada, nem por parte do Estado, que dolosamente teria se aproveitado de uma estrutura privada fora da Administração Pública para estabelecer um braço seu, nem por parte dos particulares que expressa ou tacitamente concordam em participar da dissimulação²⁶.

Em termos práticos, tem-se que, quando esse poder de comando decorrer, por exemplo, da extinção do acordo de acionistas que conferia ao antigo bloco de controle a maioria nas decisões assembleares, da pulverização decorrente da venda das ações do antigo acionista majoritário, ou, ainda, do absentéismo dos demais sócios, não haverá motivos para excepcionar a regra da Lei nº 13.303/16, uma vez que o poder de controle adquirido pelo Estado pode ser, a qualquer tempo, tomado por outro acionista ou grupo de acionistas, caso assim se organizem. Existindo, no entanto, cenário em que a Administração Pública venha a ardilosamente utilizar sua posição de controle material para subverter a realidade, no claro intuito de fraudar a lei e seus institutos, nos parece possível e até necessário relativizar o conceito formal de controle

24 De acordo com Pedro Henrique Brigagão, “seu principal pilar é a proteção da discricionariedade dos administradores de companhias e, para isso, assegura a existência de uma presunção relativa de que eles, quando da tomada de decisões, sempre atuam de boa-fé, diligentemente e no interesse da companhia. [...] A regra busca encorajar a tomada de riscos por parte das companhias, sem os quais não lucrariam” (BRIGAGÃO, Pedro Henrique Castello. **A Administração de Companhias e a Business Judgment Rule**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 114).

25 Art. 90 da Lei nº 13.303: “as ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas”.

26 Nas palavras de Washington de Barros Monteiro, “na simulação, quer enganar sobre a existência de situação não verdadeira, na dissimulação, sobre a inexistência de situação real. Se a simulação é um fantasma, a dissimulação é uma máscara” (MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 254).



societário trazido para fins de caracterização das empresas estatais e tomar como parâmetro o controle material do Estado.

Na hipótese de ardil, como é possível imaginar, não haveria atividade exercida de boa-fé que merecesse a segurança trazida pela regra dos 50% + 1. Existiria, na verdade, artifício fraudulento por parte do Poder Público, cuja utilização deve ser coibida. Assim, ainda que também nesses casos o efetivo poder de controle pudesse ser tomado do ente estatal por razões diversas, a Administração assumiria esse risco ao esquivar-se das normas de Direito Público e, portanto, não teria legítimas expectativas de estabilidade a serem protegidas.

Paulo Otero, em crítica geral à atuação minoritária do Estado, mas com mais fortes razões aplicável ao cenário em exame, aduz que

se uma tal ‘fuga’ da actuação empresarial para o Direito Privado for o motivo principalmente determinante da prévia escolha da forma jurídico-privada de organização da intervenção empresarial do Estado, visando-se ‘fugir’ das vinculações garantísticas dos administrados, sem que a respectiva escolha da forma de sociedade comercial tenha qualquer interesse público justificativo, poderá bem configurar-se aqui uma situação de desvio de poder ou de fraude à lei (OTERO, 1998, p. 267-268).

Nesse contexto, portanto, em que o objetivo da participação minoritária da Administração Pública é justamente fraudar a lei, valendo-se do critério formal nela erigido para se esquivar das obrigações inerentes às empresas controladas pelo Estado, entendemos ser possível admitir a incidência das disposições da Lei nº 13.303/16 em empresas apenas materialmente controladas pelo Estado, ainda que na qualidade de acionista minoritário.

Entendimento semelhante foi adotado por Marçal Justen Filho em parecer apresentado ao Tribunal de Contas de União, onde, valendo-se do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, admitiu a atração do regime híbrido das estatais aos casos em que o controle material do Estado representa uma hipótese de fraude à lei. Tratando especificamente de sociedades de propósito específico, mas em pensamento plenamente transponível às demais companhias, asseverou:

Pode-se aludir, portanto, a um abuso da pessoa jurídica de direito privado quando a sua existência ou atuação mascarar o desempenho próprio das atividades administrativas públicas. Não seria descabida, nesse caso, a aplicação do art. 50 do Código Civil, que determina que “Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica”.

A aplicação da solução prevista no art. 50 do Código Civil acarretaria submeter total ou parcialmente os atos praticados no âmbito da SPE



ao regime de direito público, tal como se a referida entidade não existisse.²⁷ (Grifou-se.)

Essa solução, no entanto, repise-se, deve ser absolutamente excepcional, utilizada apenas quando restar claro que o intuito do ente estatal ao adquirir o controle material da empresa era o de fraudar a lei. Em todos os demais casos, a incidência do regime híbrido das estatais só se mostra possível, por decorrência de expressa disposição legal e em prestígio ao princípio da segurança jurídica, quando a Administração Pública direta ou indiretamente detiver mais da metade dos direitos de voto de uma companhia.

Em uma última ressalva à conclusão acima, destacamos, ainda, que o critério formal para a caracterização do controle estatal se presta exclusivamente a aferir incidência do regime jurídico das estatais sobre uma empresa, que será considerada sociedade de economia mista ou empresa público-privada, a depender do número de ações votantes titularizadas pelo Estado.

Isso não implica dizer que, para os fins do direito societário, ou seja, para aferir a incidência das regras específicas da LSA sobre o acionista controlador, não se possa recorrer ao conceito do art. 116 da Lei nº 6.404/76, aplicável às sociedades de economia mista, como visto, inclusive por expressa disposição legal.

7. O ESTADO CONTROLADOR PARA FINS DE APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO PRIVADO

A título conclusivo, destacamos neste tópico que toda a construção teórica elaborada ao longo das últimas páginas buscou traçar uma definição adequada de acionista controlador para o fim específico de conceituar uma companhia como sociedade de economia mista ou empresa público-privada, delimitando, assim, o âmbito de incidência das normas de direito público aplicáveis exclusivamente às empresas estatais.

Isso não significa dizer, todavia, que o requisito da titularidade da maioria das ações deve ser também o critério a ser utilizado para aferir a posição do Estado como acionista controlador no âmbito do Direito Privado.

Com efeito, caso exerça o controle apenas minoritário, o Estado não será classificado como acionista controlador para os fins da Lei nº 13.303/16, posto que, para ela, o critério que vale é o de 50% das ações mais uma. Aquela companhia controlada apenas materialmente não se submeterá, portanto, às regras de licitação, concurso público etc.

Por outro lado, esse mesmo Estado que exerce esse mesmo controle minoritário sobre essa mesma companhia poderá ser considerado acionista controlador para os fins de Lei nº 6.404/76, submetendo-se, portanto, aos deveres e responsabilidades inerentes à sua posição.

27 JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer sobre o regime jurídico das SPEs com participação societária da ELETROBRAS**. Curitiba, 2011 – TC Processo 023.736/2014-3, peça 123, p. 89.



Conforme Alfredo Lamy Filho e Bulhões Pedreira,

dentre todas as inovações da lei, o reconhecimento da função do acionista controlador, como detentor do poder político da companhia, a definição de normas sobre a sua conduta e sua responsabilização pelos abusos do poder de controle constituem a mais importante providência de proteção das minorias e dos investidores do mercado, que podem fundamentar nessas normas a cobrança da responsabilidade dos acionistas controladores e o pedido de reparação dos danos sofridos por atos ilegais (LAMY FILHO e PEDREIRA, 2017, p. 630).

Para Nelson Eizirik, “o exercício do poder de controle não pode implicar benefício unilateral e exclusivo ao acionista controlador, devendo privilegiar os interesses da companhia e da coletividade de seus acionistas” (EIZIRIK, 2011, p. 684). Nesse sentido, “além da norma que determina expressamente que o acionista controlador deve usar o seu poder para fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social”, a Lei das S.A estabeleceu em seu art. 117 uma série de limites à atuação do controlador que, quando ultrapassados, podem gerar inclusive a sua responsabilização por abuso de poder.

A fim de garantir a proteção dos acionistas minoritários em face do poder exercido pelo controlador, há quem sustente inclusive a incidência dos deveres de diligência, lealdade, sigilo, informação e vigilância que, em uma interpretação literal dos arts. 153 a 158 da LSA, recairiam apenas sobre os administradores da companhia. Nesse sentido, Erik Oioli leciona que “mesmo que implicitamente, os deveres fiduciários também se aplicam ao acionista controlador, pois [...] são decorrência lógica do poder de comandar bens alheios como se fossem próprios” (OIOLI, 2014, p. 293).

Toda essa disciplina, portanto, poderá sobrevir sobre o ente estatal que materialmente vier a exercer o controle de determinada companhia, já que, para definir a aplicabilidade dessas normas de direito privado, o critério orientador será mesmo o material, garantindo-se assim a efetiva proteção dos demais acionistas. Isso não implica dizer, reiteramos, que a Administração Pública será considerada a acionista controladora para fins de caracterizar a companhia como uma sociedade de economia mista, posto que, como exaustivamente exposto ao longo dos últimos tópicos, o critério apropriado para esse propósito será o da titularidade da maioria das ações com direito a voto, nos termos do art. 4º da Lei nº 13.303/16.

CONCLUSÃO

À luz do exposto, a principal conclusão que se extrai é que a questão do controle societário estatal para fins de caracterização de uma sociedade de economia mista demanda urgente uniformização. Sem qualquer presunção de conferir à controvérsia um tratamento definitivo, muito menos de descreditar os valiosos aportes doutrinários e jurisprudenciais apresentados, buscou-se apresentar o tema e contribuir para o adequado desenvolvimento do debate.



Nesse sentido, concluímos, no escopo acima exposto, que o critério mais adequado para identificar uma sociedade de economia mista como tal é justamente aquele que se baseia na titularidade estatal da maioria das ações com direito a voto, por dois motivos principais: a expressa disposição legal da norma que disciplina o próprio regime jurídico das empresas estatais e a necessidade de se garantir a necessária segurança jurídica à atividade comercial das empresas em que o Estado participa, sem prejuízo de se excepcionar a regra em situações específicas.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BERLE JR, A.; MEANS G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Ed. Revista, 1967.

BRIGAGÃO, Pedro Henrique Castello. **A Administração de Companhias e a Business Judgment Rule**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

CASAGRANDE FILHO, Ary. **Estado Regulador e controle judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. **O poder de controle na sociedade anônima**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S/A comentada**, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

FERRAZ, Luciano. Além da sociedade de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 48-68, maio 2014.

FIDALGO, Carolina Barros. **O Estado empresário**. São Paulo: Almedina, 2017.

FRAZÃO, Ana. Regime societário das empresas públicas e sociedades de economia mista. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **Estatuto jurídico das empresas estatais**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

GUERREIRO, José Alexandre Tavares; TEIXEIRA, Egberto Lacerda. **Das sociedades anônimas no direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky, 1979.



GUIMARÃES, Bernardo Strobel; RIBEIRO, Leonardo Coelho; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; GIUBLIN Isabella Bittencourt Mäder Gonçalves; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Comentários à Lei das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer PL 5296 02/2005. **Revista Jurídica da Presidência**, vol. 7, n. 72, 2005.

LAMY FILHO, Alfredo; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das companhias**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LUCENA, José Waldecy. **Das Sociedades Anônimas: comentários à lei**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. 1.

MONCHI, Maria da Conceição do Amaral. As sociedades de economia mista e as empresas públicas: controle e responsabilidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 127, p. 569-614, jan. 1977.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2003.

NASCIMENTO, João Pedro Barroso. **Direito Societário Avançado**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

NASCIMENTO, João Pedro Barroso. **Medidas defensivas à tomada de controle de companhias**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

NESTER, Alexandre Wagner. O Exercício do Poder de Controle nas Empresas Estatais. In: JUSTEN FILHO, Marçal (coord.). **Estatuto Jurídico das empresas estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OIOLI, Erik. **Regime jurídico do capital disperso na Lei das S.A.** São Paulo: Almedina, 2014.

OTERO, Paulo. **Vinculação e liberdade de confirmação jurídica do Sector Empresarial do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, sob orientação do Prof. Calixto Salomão Filho. São Paulo, 2009.

SANCHES, José Luís Saldanha. A regulação: história breve de um conceito. **Revista da Ordem dos Advogados**, ano 60, p. 5-22, 2000.



SCHIRATO, Vitor Rhein. **As Empresas Estatais no Direito Administrativo Econômico Atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **O Estado Acionista**: empresas estatais e empresas privadas com participação estatal. São Paulo: Almedina, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. A participação privada nas empresas estatais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. Uma Lei de Normas Gerais para a Organização Administrativa Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 59, p. 299-307, jul. 2011.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial**: teoria geral e direito societário, vol. 1, São Paulo: Atlas, 2014.

VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 429-441, abr. 1945.

WALD, Arnoldo. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Empresarial**, vol. 3., p. 545 – 568, dez. 2010.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.





O ATUAL PROTAGONISMO DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA

The Current Protagonism of the Multidimensionality of Poverty

Angelo Henrique Lopes da Silva

Auditor federal de Controle Externo. Graduado em Engenharia Mecânica no Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Mestre e doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), realizado parcialmente na Universidade de Illinois nos EUA. Atualmente, está lotado na divisão de atuária e estatística da Secretaria de Controle Externo de Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) do TCU, onde tem trabalhado ultimamente com os temas de pobreza e desigualdade.

RESUMO

A mensuração multidimensional da pobreza tem conquistado significativos avanços teóricos e experiências aplicadas na última década no mundo. A despeito desse fato, o Brasil tem se apresentado como um país atrasado nesta inovação metodológica e até resistido à sua aplicação sistemática. Sendo a pobreza o tema mais importante na área social internacionalmente, com efeitos que transbordam para a economia, medidas multidimensionais poderiam ser adotadas para o Brasil, país com índices ruins de pobreza ainda a serem superados. Perante a inércia governamental, o objetivo é apresentar oportunidades internas e externas para o Tribunal de Contas da União decorrentes de uma eventual construção de um índice de pobreza multidimensional próprio.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza. Multidimensional. Indicador.

ABSTRACT

The multidimensional measurement of poverty has achieved significant theoretical advances and applied experiences in the last decade around the world. Despite this fact, Brazil has been a country behind in this new methodological innovation and even resisted its systematic application. As poverty is the most important issue in the social area internationally, with effects that spill over into the economy, multidimensional poverty measures could be adopted for Brazil, a country with poor poverty rates yet to be overcome. Faced with governmental inertia, this paper aims to present internal and external opportunities for the Federal Court of Accounts arising from an eventual construction of its own multidimensional poverty index.

KEYWORDS: Poverty. Multidimensional. Indicator.



1. INTRODUÇÃO

Não obstante de serem mazelas a afligir os brasileiros secularmente, a pobreza e a desigualdade social no Brasil apenas passaram a atrair atenção mais intensa das políticas públicas no fim do século passado. No entanto, ainda assim, a pobreza e a desigualdade geralmente têm sido encaradas apenas como problemas sociais sem conexão e sem se integrarem às questões econômicas no contexto das decisões governamentais. A situação se alterou com a pandemia, pois emergiram diversas fragilidades sociais decorrentes do mercado de trabalho e da geração de renda deficientes e, por conseguinte, todo um prejuízo para uma economia que depende da sobrevivência das camadas sociais mais desprotegidas.

Em consonância com uma posição predominante de que a pobreza é o maior problema a ser sanado nas sociedades modernas, busca-se explanar a importância das medidas multidimensionais nesse contexto e apresentar uma estratégia de atuação do controle externo vinculada a esse entendimento.

Este trabalho inicialmente registra a atual visão internacional sobre as questões de pobreza e desigualdade, baseada em argumentações teóricas de organismos internacionais. Em seguida, são apresentadas as possibilidades disponíveis de mensuração da pobreza pelo mundo, a demonstrar as vantagens e os avanços dos índices de multidimensionalidade. Voltando-se em direção ao Brasil, enumeram-se as experiências nacionais de índices de pobreza multidimensional, sejam acadêmicas, sejam governamentais, assim como as iniciativas legislativas relacionadas. Procede-se à apresentação da relevância atual do tema no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que representa uma oportunidade inovadora de atuação para a Corte. Por fim, são feitas considerações finais sobre uma eventual adoção de um índice de pobreza multidimensional.

2. A VISÃO INTERNACIONAL

Organismos internacionais, que há décadas tradicionalmente priorizavam o crescimento econômico apartado de questões sociais e ambientais, passaram a incorporar estas questões, de forma a enriquecer o debate sobre um crescimento planetário mais equilibrado. Não era mais possível somente defender crescer por crescer, desprezando a relação causal existente entre crescimento econômico, pobreza e desigualdade.

O Banco Mundial tem concentrado seus esforços na eliminação da pobreza extrema na população mundial, ao preconizar o aumento dos rendimentos dos quarenta por cento mais pobres, estratégia denominada de “prosperidade compartilhada” (BANCO MUNDIAL, 2020). Segue esta linha o relatório que a instituição confeccionou para o Brasil – Um Ajuste Justo –, sob encomenda do Governo Federal, que, apesar do objetivo central de análise dos gastos públicos, acabou por abordar a deficiente focalização de vários programas governamentais que atendiam mais os ricos do que os mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2017).

Entretanto, não há exemplo mais emblemático do que a do Fundo Monetário Internacional (FMI), organização que representa o sistema financeiro internacional, vir envidando esforços

de compatibilizar a sua tradicional visão financista aos ditames sociais, no sentido de buscar uma direção de promover não só meramente um crescimento econômico, mas, também, inclusivo.

Porém, o FMI possui uma posição clara de maior apoio ao combate à pobreza do que à desigualdade. A renomada Curva de Kuznets, que apoiou o pensamento brasileiro durante o milagre econômico, teoriza que primeiro a desigualdade avança com as mudanças estruturais provocadas pela acumulação inicial de capital físico pelos mais ricos, para depois retroceder com a posterior acumulação de capital humano, à medida que uma nação cresce. Contudo, o Fundo Monetário Internacional não tem encontrado evidência prática de que a desigualdade nos países tem seguido padrão da Curva de Kuznets e que é falsa “a ideia de que o capitalismo se estabiliza em uma distribuição relativamente igualitária” (FMI, 2020).

Se o crescimento não leva necessariamente à redução da desigualdade, a relação inversa tão pouco é promissora. Segundo o FMI (2020), pelo modelo de Kaldor, a desigualdade promove o crescimento, ao concentrar a riqueza e aumentar a taxa de investimento nas economias. Por outro lado, a desigualdade provoca restrições de crédito por parte da boa parte da população e favorece comportamentos econômicos deletérios, como caça à renda (*rent-seeking*), captura regulatória e políticas redistributivas que aprofundam mais ainda o fosso social. Portanto, não só teoricamente, como no campo das evidências, o FMI aponta que impacto da desigualdade no crescimento econômico é ambíguo (Figura 1).

Figura 1 – relação entre crescimento econômico, pobreza e desigualdade



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do posicionamento do FMI (2020).

De modo contrário, para o FMI não há dúvidas de que a relação de causalidade entre crescimento e pobreza é bidirecional. Dado que a desigualdade não cede com o crescimento econômico, a redução da pobreza ocorre apenas com o crescimento econômico. Empiricamente, tem sido demonstrado que quanto maior a taxa de crescimento, maior tem sido a variação da renda entre os mais pobres (FMI, 2020).

Em sentido inverso, a pobreza também afeta o crescimento. Quando muitas pessoas possuem recursos humanos e físicos muito inferiores ao mínimo necessário para que possam



se desenvolver, o país enfrenta um problema clássico conhecido como armadilha de pobreza, que afeta grande parte de sua população, o que atrasa o seu crescimento.

Não surpreende que, desde os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Organização das Nações Unidas (ONU) tem priorizado mais as metas de redução da pobreza do que as de desigualdade. Uma evidência são os atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que, enquanto apoia simplesmente a redução da desigualdade no Objetivo de número dez, no ODS de número um preconiza fortemente a erradicação da pobreza, até 2030.

Sem a pretensão de analisar com profundidade a pertinência de tais conclusões por parte das instituições internacionais quanto a maior relevância de enfrentamento à pobreza perante a desigualdade, o que se pode afirmar é que hoje a pobreza é reconhecida amplamente como principal problema social no mundo e que é essa abordagem pela qual devem ser conduzidas preferencialmente as políticas governamentais de desenvolvimento humano. Não que o problema da desigualdade seja esquecido, sobretudo quando é exacerbada, mas que ele se torna uma preocupação secundária por se entender que, em certos níveis, ele não é só desejado como força motora do capitalismo, como também pode ser minorado em boa parte indiretamente por ações de combate à pobreza.

3. A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA

Se a pobreza passou a ser uma das principais preocupações na ordem mundial, emerge com a mesma força a necessidade de visualizá-la como um acontecimento social de natureza complexa. O caráter multidimensional da pobreza encontra unanimidade em todos os espaços de discussão, porém permanece controversa a forma de trabalhar essa multidimensionalidade.

Para muitos teóricos, essa é a corrente de pensamento mais forte ainda nos dias atuais, a pobreza vista como insuficiência de renda e os pobres seriam aquelas pessoas que possuem renda igual ou inferior a um valor determinado, chamado de linha de pobreza. Porém essa medida unidimensional monetária da pobreza encontra críticas:

Um problema dessa abordagem é que a renda é uma medida bastante imperfeita das condições de vida de uma pessoa (ou família), embora seja, nas economias de mercado, a melhor medida isolada dessas condições. Dado um certo nível de renda para uma família, as condições de saúde de seus membros, por exemplo, podem fazer com que ela esteja ou não em condição de pobreza (HOFFMANN, 2019, p. 263).

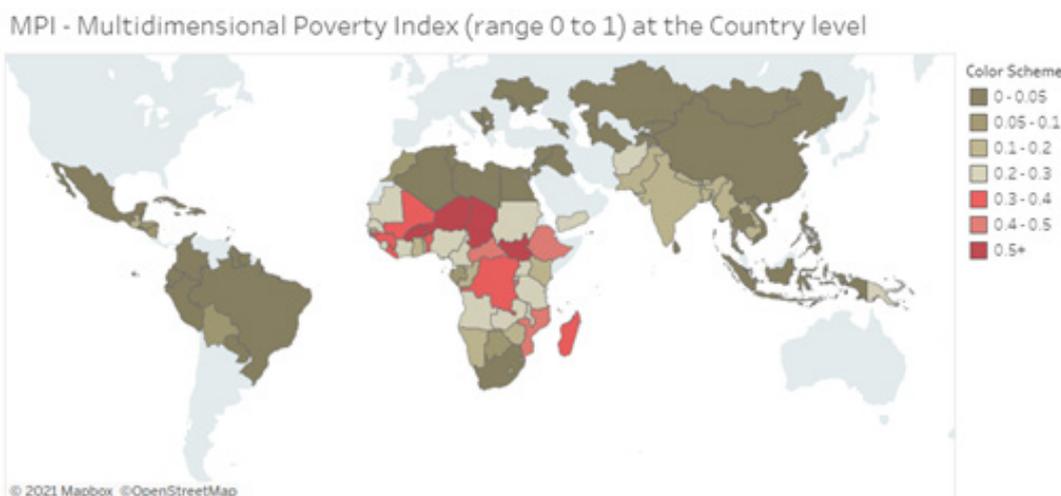
De fato, se um indicador simples, a exemplo do indicador de renda, fosse suficiente, não haveria necessidade de outros. No entanto, há várias evidências de que indicadores de renda são insuficientes para medir a pobreza. Os indicadores monetários não identificariam o mesmo grupo de pessoas pobres que os indicadores multidimensionais o fazem, havendo grandes diferenças entre os dois casos (ALKIRE et al., 2015, p. 9).

Além da motivação empírica, avanços na literatura nas últimas décadas têm sido incorporados gradualmente ao debate sobre a pobreza. O indiano Amartya Sen, agraciado pelo Nobel de Economia em 1998 por seus trabalhos sobre a temática, desenvolveu há 50 anos a sua teoria de bem-estar empregando conceitos de funcionalidades, capacidades e liberdades das pessoas com o objetivo de explicar a pobreza. A multiplicidade de funcionalidades e capacidades nesta abordagem remete diretamente para necessidade de mensuração multidimensional da pobreza (ALKIRE et al., p. 5).

Certamente, essa visão inspirou a meta dois do ODS um, que preconiza que, até 2030, os países devem reduzir ao menos a metade a proporção de pessoas que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais. Deve-se alertar que a pobreza mensurada tradicionalmente com uso de linhas monetárias, como a de US\$ 1,90 por dia adotada na meta um, não foi suprimida, mas complementada por outras dimensões de pobreza (ONU, 2021).

Uma iniciativa mais exitosa nesse sentido tem sido a proposta de um índice de pobreza multidimensional pela Universidade de Oxford e encampada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que permite comparabilidade da medida de pobreza multidimensional entre os países. Denominada de Global MPI (Multidimensional Poverty Index), tal índice tem captado pobreza em níveis nacionais e muitas vezes em subnacionais para mais de 100 países em desenvolvimento (OPHI, 2021a). A figura 2 mostra a cobertura de mensuração do referido índice no mundo.

Figura 2 – Índice de Pobreza Multidimensional Global no mundo

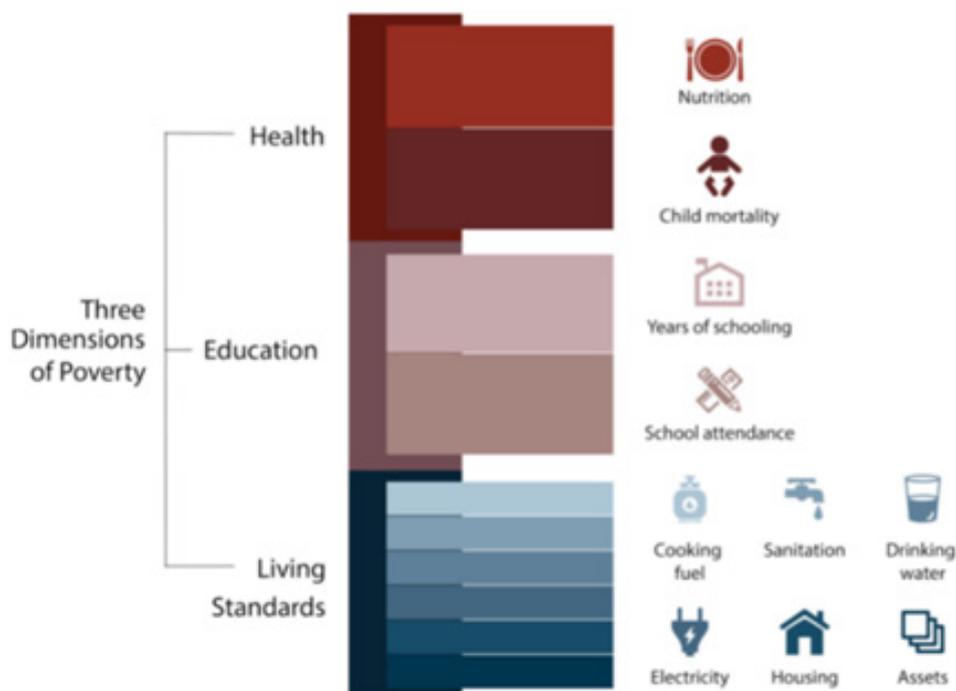


Fonte: Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi).

O Global MPI possui dez indicadores distribuídos em três dimensões de pobreza (Figura 3): nutrição e mortalidade infantil, na dimensão de saúde; anos de escolaridade e frequência escolar, na dimensão de educação; acessos à eletricidade, à moradia, à água potável, ao saneamento, à combustível de cozinha e a ativos (como rádio, TV, celular, computador etc), na dimensão de condições de vida (OPHI, 2021b).



Figura 3 – Dimensões e indicadores do Global MPI



Fonte: Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi).

A metodologia empregada no Global MPI, baseada no método Alkire-Foster (AF), possui a importante propriedade da compossibilidade, que permite análises por sub-regiões, por dimensões de privação e por abordagens do conceito de pobreza. Caso se deseje verificar as privações de pobreza enfrentadas em determinada região de um país, o índice pode ser desagregado em regiões, estados e municípios, neste último caso, somente se as estatísticas nacionais tenham capilaridade suficiente. Se o objetivo é examinar as contribuições setoriais para o enfrentamento da pobreza, o índice pode se desdobrar em indicadores de educação, de saúde ou de condições de vida. Também, a metodologia sofisticada as análises que podem ser obtidas ao considerar não só a incidência de pobreza – a tradicional medida, mais conhecida por taxa de pobreza, que mede a proporção de pobres na população – como também por captar a intensidade da pobreza, que mede o fosso de privações e o esforço econômico que deve ser feito para retirar a população desta situação. Por último, é possível contemplar leituras a partir dos cruzamentos dos recortes acima, por exemplo dispor-se da leitura específica de um indicador de saúde em um determinado estado do país de acordo com uma certa medida de pobreza.

Além do Global MPI, vários países pelo mundo têm adotado na última década índices de pobreza multidimensional (IPM), desenhados especificamente para as realidades encontradas em cada nação. A tabela 1 traz uma amostra de países usuários do IPM, com as respectivas datas de lançamento do índice e percentuais de pobreza multidimensionais obtidos, comparados com o Global MPI medidos localmente.



Tabela 1 – Índices de Pobreza Multidimensional nacionais.

País	Data de adoção de um IPM nacional	Dimensões	Global MPI 2020	Percentual de pobres pelo IPM
México	Dezembro/2009	Renda, defasagem escolar, privações a serviços de saúde, à seguridade social, à moradia de qualidade e à alimentação.	0,026	43,6% (2016)
Guatemala	Novembro/2019	Saúde, segurança alimentar e nutricional, educação, emprego decente, acesso a serviços e moradia	0,134	61,6% (2014)
Honduras	Agosto/2016	Saúde, educação, emprego e moradia	0,090	59,6% (2018)
El Salvador	Outubro/2015	Educação, moradia, emprego, saúde, segurança alimentar e meio ambiente	0,032	33,4% (2017)
Costa Rica	Outubro/2015	Educação, saúde, moradia, emprego, proteção social e equidade	-	16,6% (2019)
Panamá	2017	Educação, moradia, serviços básicos, acesso à internet, meio ambiente, saneamento, emprego e saúde	-	19% (2018)
República Dominicana	2017	Saúde, educação, cuidado infantil, emprego, moradia, meio ambiente, exclusão digital e relações sociais	0,015	35,6% (2017)
Colômbia	Agosto/2011	Educação, infância e juventude, trabalho, saúde, serviços públicos e moradia	0,020	19,6% (2018)
Equador	Fevereiro/2016	Educação, trabalho e seguridade social, saúde, água e alimentação, meio ambiente e moradia	0,018	34,6% (2017)
Chile	Janeiro/2015	Educação, saúde, trabalho e seguridade social, moradia, meio ambiente, redes e coesão social	-	20,7%
Ruanda	Dezembro/2018	Educação, moradia, serviços públicos e serviços sociais	0,259	29% (2016/17)
Angola	-	Saúde, educação, qualidade de vida e emprego	0,282	54% (2015/16)



País	Data de adoção de um IPM nacional	Dimensões	Global MPI 2020	Percentual de pobres pelo IPM
Moçambique	-	Educação, saúde e condições de vida		53% (2015/15)
África do Sul	2014	Saúde, educação, condições de vida e atividade econômica	0,025	8% (2011)
Seicheles	Maio/2020	Saúde, educação, qualidade de vida e emprego	0,003	11,8% (2019)
Afganistão	2019	Saúde, educação, condições de vida, trabalho e choques	0,272	51,7% (2016/17)
Paquistão	Junho/2016	Educação, saúde e condições de vida	0,198	38,8% (2014/15)
Nepal	Dezembro/2017	Educação, saúde e condições de vida	0,148	28,6% (2017)
Butão	2010	Educação, saúde e condições de vida	0,175	5,8% (2017)
Vietnã	2015	Educação, saúde, moradia, condições de vida e acesso à informação	0,019	6,7% (2017)
Malásia	2015	Saúde, educação, qualidade de vida e renda	-	-
Filipinas	Novembro/2018	Educação, saúde e nutrição, moradia, saneamento e emprego	0,024	17,3% (2017)

Fonte: elaborado a partir da Rede de Pobreza multidimensional (MPPN, 2021).

Nota-se que os IPM e Global MPI dos países não são perfeitamente correlacionados e não deveriam ser, pois os IPM locais captam particularidades locais, uma vez que os indicadores são construídos muitas vezes de modo diferente e outros são mais incluídos ou excluídos para melhor representar o fenômeno da pobreza em cada país. Na maioria, os IPM nacionais são construídos por meio de consultas às populações locais que opinam sobre quais atributos recaem as privações que mais lhe caracterizam as situações de pobreza.

O México é o precursor na medida de pobreza multidimensional, por ter lançado a sua versão há mais de uma década e por possuir uma tradição de mensurações e avaliações realizadas por uma instituição criada especificamente para isso, o Coneval (Conselho de Avaliação de Política Pública). Pode-se perceber a disseminação gradual desta iniciativa de uso do IPM pela América Latina, com destaque para a Colômbia, onde o índice compôs um novo plano nacional de desenvolvimento com foco na redução de pobreza anunciado pelo ex-presidente Juan Manuel Santos.

4. POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL

Apesar desse avanço internacional do tema, principalmente na América Latina, o Brasil não possui um IPM oficial. Há na verdade diversas iniciativas e experiências que vêm sendo construídas e testadas por órgãos, entidades e pesquisadores.

Na literatura, há muitas propostas de IPM, dos quais daremos destaque a algumas. Um trabalho pioneiro no Brasil é o de Barros, Carvalho e Franco (2006), que utilizando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) elaboraram um IPM que atendesse a propriedade de desagregabilidade, a contemplar seis dimensões de pobreza: ausência de vulnerabilidade, conhecimento, trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais (Vide tabela 2).

Tabela 2 – Índice de Pobreza Multidimensional

Dimensões	Componentes
Ausência de vulnerabilidade	Fecundidade
	Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens
	Atenção e cuidados especiais com idosos
	Dependência demográfica
Falta de acesso ao conhecimento	Presença de mãe
	Analfabetismo
	Escolaridade
Dificuldade de acesso ao trabalho	Qualificação profissional
	Disponibilidade de trabalho
	Qualidade do posto de trabalho
Escassez de recursos	Remuneração
	Extrema pobreza
	Pobreza
Desenvolvimento infantil	Capacidade de geração de renda
	Trabalho precoce
	Acesso à escola
	Progresso escolar



Dimensões	Componentes
	Propriedade
	Déficit habitacional
	Abrigabilidade
Carências habitacionais	Acesso a abastecimento de água
	Acesso a saneamento
	Acesso a coleta de lixo
	Acesso à energia elétrica

Fonte: Barros, Carvalho e Franco (2006).

Posteriormente, em um segundo trabalho, Barros, Carvalho e Mendonça (2009) propuseram o cálculo do mesmo IPM com alguns ajustes, desta vez com o emprego do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), sob a premissa de que essa base de dados é quase censitária em relação à população mais pobre do país. Esse IPM recebeu, posteriormente, a denominação de Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), que foi incorporado a algumas estatísticas internas na gestão do antigo Ministério de Desenvolvimento Social, porém nunca sendo utilizado como indicador-chave pelo Governo Federal. Ele tem sido mais utilizado ultimamente por estados e municípios na condução de políticas locais relacionadas com a vulnerabilidade de população, como é o caso do governo do Espírito Santo e do município mineiro de Juiz de Fora (SETADES, 2021; JUIZ de FORA, 2021).

No Brasil, há muitos outros trabalhos com a mesma temática, variando quanto aos indicadores escolhidos de pobreza, às bases de informações utilizadas para obtenção dos indicadores e às técnicas de composição dos indicadores em um índice unidimensional (SILVA et al., 2017; SERRA, YALONETZKY e BELIK, 2017; BRITES et al., 2013).

Essas iniciativas no Brasil a favor da multidimensionalidade na medida da pobreza não se restringem a trabalhos acadêmicos. O estado de Minas Gerais, em parceria com o Pnud e motivado pelas metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, buscou um diagnóstico da pobreza multidimensional em 44 dos seus municípios (Pnud, 2014). Apesar de não encampar o tema da multidimensionalidade totalmente, o IBGE tem realizado alguns ensaios com vários indicadores de desenvolvimento humano, restando apenas restringi-los às camadas mais pobres para que se obtenham os indicadores de pobreza (IBGE, 2013). O Atlas de Vulnerabilidade Social é outra iniciativa, que apesar da denominação, é um indicador de desenvolvimento baseado em carências de toda a população e que a rigor não se configura em um índice multidimensional de pobreza por novamente não circunscrever os indicadores às camadas mais pobres (Ipea, 2015).

Em outra frente de iniciativas, a medida multidimensional de pobreza vem sendo advogada por projetos de lei relacionados à assistência social. O Projeto de Lei nº 218/2019 prevê que,



se aprovada, seja acrescentada à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) obrigatoriedade de que projetos de enfrentamento da pobreza sejam monitorados e aferidos por meio de índice multidimensional de pobreza:

Art. 26-A. Os projetos de que trata o art. 25 desta Lei deverão ser monitorados e aferidos, em termos de resultados, por meio de índice multidimensional da pobreza.

Parágrafo único. O índice mencionado no caput deste artigo deverá mensurar a incidência da pobreza entre a população brasileira e a intensidade das privações sociais vividas pelas famílias e indivíduos, bem como abranger, no mínimo, as dimensões renda, educação e padrões de habitação, observado o disposto em regulamento.

A Lei nº 13.982/2020, que criou o Auxílio Emergencial, também alterou os critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao contemplar aspectos multidimensionais da pobreza:

Art. 20-A .

§ 1º

(..)

III - as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência candidata ou do idoso;

(..)

§ 3º As circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo levarão em consideração, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 2015 , entre outros aspectos:

I - o grau de instrução e o nível educacional e cultural do candidato ao benefício;

II - a acessibilidade e a adequação do local de residência à limitação funcional, as condições de moradia e habitabilidade, o saneamento básico e o entorno familiar e domiciliar;

III - a existência e a disponibilidade de transporte público e de serviços públicos de saúde e de assistência social no local de residência do candidato ao benefício;



IV - a dependência do candidato ao benefício em relação ao uso de tecnologias assistivas; e

V - o número de pessoas que convivem com o candidato ao benefício e a coabitação com outro idoso ou pessoa com deficiência dependente de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.

(...)

Pode-se perceber nessa lei elementos de educação, condições habitacionais, acesso a serviços de infraestrutura e de saúde, composição familiar, entre outros, que remetem claramente a indicadores multidimensionais de pobreza.

Portanto, verifica-se que há uma notória tendência de avanço de tratar, medir e avaliar a pobreza no Brasil pelo modo multidimensional.

5. A GRANDE OPORTUNIDADE DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA NO TCU

Entre as competências pertencentes ao Controle Externo, no âmbito das auditorias operacionais como objetivo aprimorar os sistemas de monitoramento e controle, está a possibilidade de proposição de novos indicadores governamentais, como preconizado pelo Manual de Indicadores do TCU (TCU, 2011, p. 8).

No âmbito dos trabalhos do TCU, em concreto, essa atribuição foi exercida na auditoria que examinou a capacidade operacional de implementação de indicadores do ODS relativos à pobreza, fome e desigualdade de gênero (TCU, 2016), no qual foi recomendado ao IBGE que adotasse “índices multidimensionais que sintetizassem fenômenos multidimensionais, a exemplo da pobreza, ou a geração de indicadores que permitissem a obtenção desses índices multidimensionais”.

Em 29 de novembro de 2017, foi realizada no TCU ampla reunião com órgãos afetos ao tema, como Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social, Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), além da presença da Universidade de Oxford, responsável pelo IPM mais consagrado internacionalmente.

Uma das conclusões do encontro foi de que a adoção do IPM, embora fosse visto com bons olhos pela grande maioria dos participantes, encontrava séria resistência de um importante órgão presente ao evento. Uma das razões levantadas por outro participante é de que as conquistas de combate à pobreza nos anos anteriores fundavam-se em indicadores construídos pelo órgão contestador e que havia um temor de que um IPM pudesse minimizar os resultados medidos, até então, por meio de indicadores unidimensionais tradicionais baseados em linha de pobreza.



Em virtude dessa resistência demonstrada no evento e dada a grande importância de um IPM para o Brasil, entende-se que haja oportunidade de o próprio Tribunal construir um IPM, podendo exercer um papel indutor governamental desse aperfeiçoamento. Novamente, o Manual de Indicadores do TCU aponta que “usam-se indicadores já existentes ou então construídos e calculados pela própria equipe de auditoria”, sem prejuízo de consultas aos gestores envolvidos (TCU, 2011, p. 8).

Além desse papel indutor, também há a importância prática para o consumo interno do IPM por parte das equipes de auditorias no TCU. A identificação geográfica dos graus de pobreza no território auxiliaria na alocação das visitas das equipes das auditorias que envolvessem assuntos relacionados à pobreza, como assistência social, segurança alimentar, desenvolvimento regional, entre outros.

Todavia, não se encerra aí a função mais importante da construção de um IPM próprio pelo TCU. Por meio da leitura multidimensional, a pobreza poderia ser um dos eixos condutores do plano de auditoria do TCU. Em um país ainda marcado por desigualdade e pobreza exacerbadas, o fenômeno da pobreza transpassa praticamente todos os setores da sociedade e da economia e, porque não dizer, afeta a maioria das funções governamentais supervisionadas pelo TCU.

Afinal de contas, a prestação de serviços de educação e de saúde é mais deficitária entre as populações mais vulneráveis, e a violência social e o encarceramento são mais presentes entre as famílias de baixa de renda. O meio ambiente é uma preocupação secundária dos moradores em regiões onde outras questões socioeconômicas são mais prementes. O acesso a serviços de infraestrutura, como energia, água, saneamento e transporte, é mais precário para as populações mais pobres. A geração de emprego e renda não alcança suficientemente a população com escolaridade incompleta. O sistema financeiro nacional se ressentiu da baixa inserção bancária do brasileiro, sobretudo devido à baixa renda e falta de educação financeira. A baixa produtividade da população brasileira, resultado da deficiência de capital humano, atrasa o país, mantendo-o na armadilha de desenvolvimento entre os países de renda média per capita.

Cuidar da pobreza sob o prisma multidimensional implicaria atuar em vários gargalos que prejudicam o crescimento e o desenvolvimento. Não basta que todas as deficiências vividas pela pobreza sejam combatidas pela sociedade cada uma a seu tempo, mas necessário é que elas sejam atacadas concomitantemente, gerando escala de mudança socioeconômica suficiente para que a população possa superar a pobreza de maneira definitiva. Do que adianta, por exemplo, programas de inserção digital sem energia, medidas de saúde sem saneamento básico ou educação sem oportunidades de emprego.

A experiência mais exitosa nesse sentido aconteceu durante o curto período do Programa Brasil sem Miséria no Governo Federal, em que salas de situação compostas de representantes de áreas técnicas e decisórias de diversos ministérios acompanhavam temáticas sobre a pobreza. Porém, a discussão poderia ter sido mais profícua se uma visão integrada de um IPM oficial existisse à época para melhor coordenar a atuação entre as diversas salas de situação.



O IPM seria mais do que um índice. Seria um conjunto de indicadores individuais de pobreza, componentes do índice, que permitiriam um planejamento mais integrado e impulsionaria uma melhor coordenação interna entre as unidades técnicas do TCU.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante perceber que a defesa de um índice de pobreza multidimensional para o Brasil não significa ter que substituir o indicador monetário tradicional de taxa de pobreza. Aliás, onde é adotado índice de pobreza multidimensional não se abandonou a taxa de pobreza como medida e, ao contrário, os indicadores passaram a se complementar enriquecendo a leitura da problemática da pobreza. Também, nem foi esta a solução sugerida dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que continua a contemplar o combate à pobreza mensurada pela convencional taxa de pobreza.

Outrossim, a medida de um índice de pobreza multidimensional não implica o seu uso como critério de elegibilidade para os beneficiários dos programas sociais relacionados com essa eventual medida. A propósito, é até recomendável que não seja empregado, pois acabaria sendo afetado na coleta de informações das bases de dados, pois os entrevistados poderiam manipular as respostas no sentido de se beneficiar de eventual programa ao qual tivesse o índice atrelado.

Bom ressaltar que a adoção de um índice de pobreza multidimensional não representa uma solução per si para o problema da pobreza, mas um instrumento e um caminho eficaz para melhor diagnosticar e combater essa mazela social. Lança luz nas várias faces da pobreza, identifica suas causas e auxilia desenhos de políticas públicas mais adequadas que ataquem as privações sociais enfrentadas pelas pessoas em situação de pobreza.

Em novembro de 2021, realizou-se videoconferência entre as entidades superiores de fiscalização dos países componentes dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), em que um dos temas é a implementação de índices de pobreza multidimensional por esses governos. O interesse sobre temática não se circunscribe mais apenas aos governos, mas agora invade também o campo de interesse de entidades fiscalizadoras, no seu papel de aprimoramento da administração pública em prol do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, do econômico, como bem ficou demonstrado no texto. O Tribunal de Contas da União tem, nesta abordagem do índice de pobreza multidimensional, a grande oportunidade de um instrumento interno de coordenação eficaz e inovador entre as suas diversas unidades técnicas de trabalho para, assim, melhor atuar em benefício da sociedade brasileira, a sua maior missão.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J.; SETH, S.; SANTOS, M. E.; ROCHE, J. M.; BALLÓN, P.
Multidimensional Poverty Measurement and Analysis. Oxford University Press, 2015.



BARROS, P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Trabalho para Discussão 1227. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2006.

BARROS, P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as Utilidades do Cadastro Único**. Trabalho para Discussão 1414. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União de 02 de abril de 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria**: avaliar a capacidade operacional de implementação de indicadores do ODS relativos à pobreza, a fome e a desigualdade de gênero (ODS 1, 2 e 5), quanto a geração de dados, articulação, coordenação, monitoramento e produção de relatórios de acompanhamento (TC 020.414/2016-1). Brasília: TCU, Secretaria da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), 2016.

Brites, M.; FERREIRA, T.; MOURA, A.; LANZA, T.; MARIN, S. **Medida Multidimensional de Pobreza**: um estudo da importância das dimensões. Disponível em: http://coral.ufsm.br/seminarioeconomia/images/anais_2013/1_MEDIDA-MULTIDIMENSIONAL-DE-POBREZA.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.

Governo do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades). **Painel – Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)**. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/IDF>. Acesso em: 28 set. 2021.

HOFFMANN, R.; BOTASSIO, D. C.; JESUS, J. G. **Distribuição de Renda**: medidas de desigualdade, pobreza, concentração, segregação e polarização. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

International Monetary Fund (FMI). **Introducción al Crecimiento Inclusivo**. Washington, DC, 2020. No prelo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Brazilian Development Indicators**. 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=280982&view=detalhes>. Acesso em: 17 ago. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Atlas da Vulnerabilidade Social**. 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 17 ago. 2021.



Balço SDS – uma gestão marcada por conquistas inéditas no município. Juiz de Fora, 29 dez. 2020. Portal de Notícias. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=69731>. Acesso em: 28 set. 2021.

Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN). **Learn what countries are doing in terms of multidimensional poverty**. Disponível em: <https://mppn.org/>. Acesso em: 28 set. 2021.

Nações Unidas (ONU). Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 set. 2021.

Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi). **Global Comparisons**. 2021a. Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/global-comparisons/>. Acesso em: 28 set. 2021.

Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi). **Global Multidimensional Poverty Index**. 2021b. Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>. Acesso em: 28.set. 2021.

SERRA, A. S.; YALONETZKY, G. I.; BELIK, W. **Pobreza Multidimensional no Brasil, 2000/2010**. 2017. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_i/i6-553d7f9bd37b937f7a42d929dfd72a57.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.

SILVA, A.; ARAÚJO, J.; JUSTO, W.; CAMPOS, K. **Análise da Pobreza Multidimensional no Brasil no período de 2009 a 2015**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 48, n. 2, 2017. pp. 9-24.

United Nations Development Programme (Pnud). **Survey Research to Access Changes in the Multidimensional poverty Diagnostic (door to door project) in 44 municipalities of Minas Gerais State**. 2014. Disponível em: <https://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/10/Research-MPI-Minas-Gerais.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

World Bank Group (Banco Mundial). **Overview Poverty and Shared Prosperity 2020: reversals of fortune**. 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ov.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

World Bank Group (Banco Mundial). **Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 17 ago. 2021.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.





JURIMETRIA E INDICADORES DE CORRUPÇÃO: O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Jurimetrics and corruption indicators: the case of the state of Rio de Janeiro

Gilson Piqueras Garcia

Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Contas e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP, Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela USP.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é construir indicadores de corrupção para os municípios do estado de Rio de Janeiro, no período de 2001 a 2020. Para tal, são utilizados dois indicadores propostos pelo autor, baseados em um cadastro de contas julgadas irregulares fornecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os indicadores são o CIPDK (quantidade de contas irregulares para cada dez mil habitantes do município) e o VDPK (valor do débito das contas irregulares para cada mil reais do produto interno bruto do município). A pesquisa é quantitativa, documental e utiliza, para a coleta, o tratamento e a análise de dados, a jurimetria, que é a estatística aplicada ao Direito. O estudo se justifica na medida em que a construção de indicadores municipais de corrupção é fundamental para planejar e monitorar políticas públicas de combate à corrupção. A contribuição da pesquisa é demonstrada pela elaboração e apresentação dos indicadores acima descritos. Portanto, o objetivo do trabalho é atingido.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores de corrupção; Tribunais de Contas; Jurimetria; Estado do Rio de Janeiro; TCU.

ABSTRACT

The objective of this paper is to build corruption indicators for the municipalities of the state of Rio de Janeiro from 2001 to 2020. For this purpose, two indicators proposed by the author are used, based on a register of accounts judged irregular provided by the Federal Court of Accounts (TCU). The indicators are the CIPDK (number of irregular accounts for each ten thousand inhabitants of the municipality) and the VDPK (debt value of irregular accounts for



each thousand reais of the municipality's gross domestic product). The research is quantitative, documental and uses, for data collection, treatment and analysis, jurimetry, which is statistics applied to Law. The study is justified insofar as the construction of municipal indicators of corruption is essential to plan and monitor public policies to combat corruption. The contribution of the research is demonstrated by the elaboration and presentation of the indicators described above. Therefore, the objective of the paper is achieved.

KEYWORDS: Corruption indicators; Courts of Accounts; Jurimetrics; State of Rio de Janeiro; TCU.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um dos maiores problemas contemporâneos, pois reduz os investimentos públicos, provoca má alocação de recursos e tem um impacto negativo sobre a educação, a saúde e a renda. Para o seu controle, é necessário planejamento, implementação, análise e monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. Não é possível executar um ciclo de políticas públicas sem indicadores adequados, por isso é necessário dispor de um sistema de indicadores de corrupção regional no Brasil objetivo, válido e confiável, entre outras propriedades desejáveis de indicadores. O Índice de Percepção de Corrupção (IPC), da Transparência Internacional, é o indicador de corrupção mais amplamente conhecido no mundo. Publicado desde 1995, o IPC teve o extraordinário mérito de colocar o problema da corrupção em destaque na agenda internacional, porém, é inadequado para monitorar políticas públicas regionais de combate à corrupção. Primeiro porque, da mesma forma que outros índices, como o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial, ele é um índice subjetivo.

Ainda, o IPC é construído a partir de pesquisas de opinião com especialistas de instituições de renome. Vários estudos demonstram que a corrupção percebida pode ser bastante diferente da corrupção real, a depender de inúmeros fatores, por exemplo, o destaque dado ao tema pela imprensa. Isso faz com que o Índice tenha um problema de validade se for utilizado como indicador da corrupção, pois ele mede, na verdade, a percepção da corrupção, e corrupção e percepção da corrupção são conceitos diferentes. Além disso, as fontes de pesquisa de opinião utilizadas para construir o IPC podem mudar de um ano para outro, o que faz com que, apesar de adequado para fazer comparações entre países em um mesmo ano, não tenha confiabilidade para fazer comparações ao longo do tempo. A própria Transparência Internacional não recomenda o uso do IPC para análise de séries temporais. Mais ainda, o IPC fornece, anualmente, um único valor para o Brasil, assim como para os outros países, e, portanto, não permite comparações entre estados e municípios nem comparações para um mesmo ente federativo ao longo do tempo, o que o torna inadequado para o planejamento e o controle de políticas públicas regionais de combate à corrupção.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir será feita uma revisão dos diferentes conceitos de corrupção com a finalidade de escolher o conceito mais adequado para este trabalho. Segundo o Banco Mundial (*WORLD*



BANK, 1997), corrupção é “o abuso de cargos públicos para ganhos privados”. A Transparência Internacional (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2021) conceitua corrupção de forma semelhante: “definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado”. Já Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292) definem corrupção da seguinte maneira: “assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Para os autores, o conceito de corrupção não abrange considerações morais, pois “a corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade”. Também abrange apenas os agentes públicos, não se aplicando ao setor privado. Ainda, “corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper”. Nye (1967, p. 419) afirma que a definição de corrupção é problemática e que existem amplas e variadas abordagens, muitas delas apropriadas para julgamentos morais. O autor usa uma definição mais focada e operacional para a análise política: “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública em razão de vantagens financeiras ou de status privadas (pessoais, familiares ou amigos)”. Isso incluiria os seguintes comportamentos: “a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); nepotismo (concessão de cargo público em razão de relacionamento em vez de mérito); peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso privado)”.

Segundo Silva (1994, p. 21), existem três correntes com relação à definição da corrupção: moralista, legalista e revisionista. Para os moralistas, a corrupção estaria ligada a uma questão ética, e a desvantagem da definição ética é que ela careceria de uma fundamentação científica precisa, o que poderia levar a resultados duvidosos em trabalhos empíricos. Para os legalistas, a corrupção está ligada à ruptura das normas. Por fim, para os revisionistas, a corrupção pode ser um benefício, sobretudo em países subdesenvolvidos, altamente burocratizados e, por isso, seria considerada um fator de desenvolvimento. Em uma tentativa de unificar as três correntes, o autor propõe uma definição funcional da corrupção: “desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal”.

Brei (1996) divide as definições de corrupção em quatro grupos: definições com foco no mercado, no interesse público, em regulamentações formais e na opinião pública. A primeira, que teria poucos adeptos, baseia-se em teorias econômicas, uma vez que a corrupção é definida como um instrumento ilegal para influir sobre os atos da burocracia durante a formulação e a implantação de políticas públicas. O agente público considera seu cargo um negócio e buscará maximizar sua renda (*rent seeking*), focado apenas no mercado e desconsiderando questões éticas. Essa definição teve origem no modelo de Ackerman (1978), em que o burocrata é um ser racional que toma decisões considerando apenas as leis do mercado, oferta e demanda, receitas e custos. A grande crítica que se faz a essa definição é a despreocupação com os aspectos éticos. As definições centradas no interesse público se baseiam em questões morais e éticas, em razão de a corrupção ser definida como um comportamento que se afasta das normas, uma não conformidade, motivada por obter ganhos privados em detrimento do interesse público. No ato corrupto, em que decisões públicas seriam compradas e vendidas, haveria ganho para o corrupto e para o corruptor, e perda para a sociedade. Essas definições receberam inúmeras críticas em função da enorme dificuldade de conceituar interesse público. As diferentes partes interessadas dentro da sociedade



discordariam entre si, por terem interesses conflitantes, o que impossibilitaria uma definição consensual de interesse público.

As definições centradas na lei estão próximas do proposto por Nye (1967). Para a linha dominante, a corrupção é definida como o abuso do poder público para obter ganhos privados por meio da transgressão das normas. Uma das críticas que se faz a tal definição é a insuficiência de parâmetros oferecidos pelas normas para cobrir todo o conceito de corrupção. Outra crítica é a possível falta de idoneidade de quem estabelece as normas a serem usadas como critério para julgamento de um ato, se corrupto ou não. Vale ressaltar que as definições centradas na opinião pública são de natureza social. Nessa perspectiva, foram criados três tipos: a chamada corrupção negra seria aquela condenável pela maioria da elite e do público, que a desejariam ver punida; a corrupção branca seria considerada tolerável e não haveria apoio firme para a necessidade de punição; a corrupção cinza seria uma categoria intermediária. O conceito de corrupção teria dimensões que poderiam ser analisadas à luz da opinião pública. A definição social da corrupção seria a que mais desafios traz para sua compreensão. Esse tipo de abordagem pode elucidar a razão pela qual a corrupção é, em maior ou em menor grau, aceita pela população. A definição social da corrupção teria grande dificuldade de operacionalização, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático. O autor conclui afirmando ser difícil estabelecer um consenso sobre a definição de corrupção, e tal dificuldade resultaria na necessidade de o pesquisador escolher entre uma definição mais estreita ou ampla do conceito de corrupção.

Segundo Tanzi (1997), é difícil definir corrupção e, muitas vezes, identificá-la. Embora haja diversas definições na literatura, nenhuma parece ser satisfatória. Para efeito de seu estudo, que pesquisa a relação entre corrupção, investimento público e crescimento, o autor define corrupção como a não adequação intencional ao princípio da igualdade de tratamento, pelo qual as relações pessoais ou familiares não devem interferir nas decisões econômicas tomadas por agentes econômicos. Para a corrupção ficar caracterizada, seriam necessários alguns requisitos. Primeiro, que as regras quebradas sejam precisas e claras. Segundo, que o agente público tenha recebido um benefício identificável. Por fim, deve haver um nexos causal entre o benefício e a quebra da norma.

Conforme Filgueiras (2009), os primeiros conceitos sobre corrupção têm origem nos anos 50, a partir de uma abordagem funcionalista calcada na modernização e em um modelo comparativo sobre o desenvolvimento. A corrupção estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo (prática de distribuir empregos, favores e outros benefícios aos seguidores em troca de apoio político), a patronagem (apoio moral ou material oferecido por uma organização, para manter a organização coesa), o nepotismo (concessão de cargo público em razão de relacionamento em vez de mérito) e o fisiologismo (prática de certos políticos e funcionários públicos que se caracteriza pela busca de vantagens pessoais em detrimento do interesse público). Para a abordagem funcionalista, a corrupção pode facilitar ou dificultar o desenvolvimento. A corrupção seria característica das sociedades subdesenvolvidas e teria um papel na modernização ao azeitar e agilizar a máquina burocrática, o que fomentaria o desenvolvimento econômico. O problema dessa abordagem é que parte da hipótese de que as instituições dos países subdesenvolvidos seriam mais permeáveis à corrupção, mas, com o passar do tempo, elas imitariam as instituições dos países desenvolvidos, as quais,



supostamente, seriam mais blindadas contra a corrupção. Nos anos 70, a literatura colocou a cultura como determinante principal da corrupção. Nessa perspectiva, a cultura seria dominante em relação à política e à economia, ao definir os valores dentro de uma sociedade. O sistema de valores, além das normas, seria fundamental para incentivar ou bloquear a corrupção. A partir dos anos 80, os estudos sobre a corrupção incorporaram a teoria econômica. Os custos da corrupção superariam os benefícios mencionados na abordagem funcionalista. Agentes racionais buscariam maximizar sua renda (*rent seeking*) com as análises de custos, e benefícios da corrupção e as estruturas de mercado (concorrência perfeita, monopólio etc.) teriam diferentes efeitos sobre o incentivo à corrupção. No mesmo sentido de Grei (1996), a grande crítica feita a esse modelo é o fato de ele se centrar exclusivamente na economia. Segundo o autor, a corrupção deve ser analisada também como um fenômeno político, que deve permitir a reflexão sobre uma abordagem normativa do interesse público. Isto possibilitaria uma visão mais abrangente dos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção e uma concepção mais ampla do controle da corrupção.

Miranda (2018, p. 239) afirma que existe quase um conceito de corrupção para cada estudioso do tema e defende a existência de quatro tipos de conceito de corrupção: o primeiro é centrado na função pública, “existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros”. Já o segundo conceito é focado no mercado, “o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal”. O terceiro é calcado na ideia de bem público, “uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares”. Finalmente, o quarto conceito é baseado na opinião pública, “o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público”. O autor propõe um novo conceito de corrupção, no qual haveria, necessariamente, uma transação ou troca entre o corrupto e o corruptor, e, por isso, o nepotismo e o peculato estariam excluídos. Por outro lado, a corrupção privada estaria incluída no conceito.

Neste trabalho, o conceito de corrupção a ser utilizado parte da premissa de que um agente público deve participar do ato corruptivo. Estão fora desse conceito, portanto, os atos em que somente agentes privados participam. Para ficar caracterizada a corrupção, também é necessário que uma norma legal tenha sido rompida: embora existam abordagens que caracterizem a corrupção como rompimento de normas morais ou desvios do interesse público, elas estão afastadas deste estudo porque são pouco operacionais. Existe uma inconveniente subjetividade ao definir qual é a norma moral que será utilizada e a definição de interesse público também é bastante controversa. Ainda que seja possível alegar que as normas legais não cobrem todo tipo de corrupção ou que podem ter sido produzidas por quem não tinha idoneidade para tal, a abordagem legalista é a mais objetiva para o conceito de corrupção. Por último, o agente público deve obter um ganho ou uma vantagem indevida em função do desvio da norma. Portanto, para este trabalho, o conceito de corrupção é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem indevida.

Segundo Jannuzzi (2005, p. 138) “no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Indicadores são construídos com base



em estatísticas públicas. Os cadastros do TCU são as estatísticas públicas que mais se aproximam do conceito de corrupção usado neste estudo. É importante lembrar que o TCU tem a competência para julgar as contas dos agentes públicos conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal (CF), e a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) determina que as contas dos administradores serão submetidas a julgamento anual e serão julgadas irregulares quando se comprovar uma das seguintes situações (art. 16):

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992).

O art. 19 da LOTUCU trata dos débitos imputados aos responsáveis por contas julgadas irregulares:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução (BRASIL, 1992).

Do art. 71, inciso II, da CF e dos arts. 16 e 19 da LOTUCU, é possível afirmar que as quantidades de contas julgadas irregulares pelo TCU e seus respectivos débitos são estatísticas públicas com boa aproximação do conceito de corrupção utilizado neste trabalho. Este estudo propõe um sistema de indicadores de corrupção brasileiros, objetivos e regionais. Por isso, optou-se por construir um sistema de dois indicadores baseados nas quantidades e no valor dos débitos das contas julgadas irregulares por município. Adotou-se o ano do trânsito em julgado das contas julgadas irregulares como o ano-base do indicador de corrupção. Para efeitos comparativos, as quantidades absolutas de contas julgadas irregulares e o valor absoluto dos respectivos débitos não são bons indicadores regionais de corrupção, porque os municípios têm diferentes tamanhos e, obviamente, espera-se que os municípios maiores tenham maiores quantidades e valores de débitos de contas irregulares, o que não significa, obrigatoriamente, que eles tenham maior nível de corrupção. Por esse motivo, optou-se por dividir as quantidades de contas irregulares pela população do município. Da mesma forma, os valores dos débitos foram divididos pelo Produto Interno Bruto (PIB) do respectivo município; tanto a população quanto o PIB são estatísticas de fácil obtenção no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as estimativas têm periodicidade anual, validade, consistência e segurança de continuidade de publicação. Propõe-se, então, como sistema de indicadores de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPDK, que é a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU para cada dez habitantes do município, e o VDPK, o valor do débito das contas julgadas



irregulares por mil reais do PIB do município. O Quadro 1 mostra a proposta de modelo de análise para corrupção.

Quadro 1 – Modelo de análise da corrupção municipal

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
CORRUPÇÃO	QUANTIDADE	CIPDK (quantidade de contas julgadas irregulares para cada dez habitantes)
	VALOR	VDPK (valor do débito das contas julgadas irregulares para cada mil reais do Produto Interno Bruto)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3. METODOLOGIA

A base de dados usada para este estudo foi a planilha de relação de condenações com contas julgadas irregulares, fornecida em 01/06/2021, como resposta à demanda nº 338.432, enviada à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 22/04/2021 (BRASIL, 2021). Essa planilha tem 60.493 linhas referentes a contas julgadas irregulares e 10 colunas: Unidade da Federação do responsável, município do responsável, número do processo, tipo de deliberação (multa ou débito), número do acórdão, data da apreciação, data do trânsito em julgado, tipo de responsabilidade (individual ou solidária), valor na data da apreciação e valor atualizado. Os registros de condenações se referem a contas julgadas irregulares transitadas em julgado a partir de 01/01/2000 e os dados foram extraídos em 30/04/2021, correspondentes a 95% do total de registros existentes. As Unidades da Federação e os municípios são referentes ao domicílio do responsável em 30/04/2021, conforme registrado na base de dados da Receita Federal do Brasil.

Dessa planilha, foram retiradas as contas com trânsito em julgado em 2021 para analisar o período de 20 anos, entre 2001 e 2020, resultando em uma nova base de 60.011 contas. Para se calcular o valor dos débitos, foram aplicados um primeiro filtro, separando os valores atualizados apenas para o tipo de deliberação débito (eliminando as multas, portanto), e um segundo filtro, eliminando a multiplicidade de valores referentes à mesma responsabilidade solidária, resultando em uma base de valores com 21.064 contas. Os dados relativos à estimativa das populações para 2020 e o Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes, para 2018 (informação mais recente disponível em 28/06/2021), foram coletados no sítio eletrônico do IBGE.

Os dados foram agregados, resultando em uma planilha com os 3.348 municípios (linhas), dentre o total de 5.586 que possuem pelo menos uma conta irregular, e as seguintes colunas: município, Unidade da Federação, quantidade de contas julgadas irregulares, valor atualizado total dos débitos das contas julgadas irregulares, estimativa da população para 2020, PIB de



2018, CIPDK (contas irregulares para cada dez mil habitantes em 2020) e VDPK (valor do débito para cada mil reais do PIB em 2018). Por fim, foi aplicado um filtro separando os 75 municípios do estado do Rio de Janeiro, dentre o total de 92, que possuem contas irregulares. Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 75 municípios do estado que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. Dois mapas e dois *rankings* de corrupção também foram apresentados.

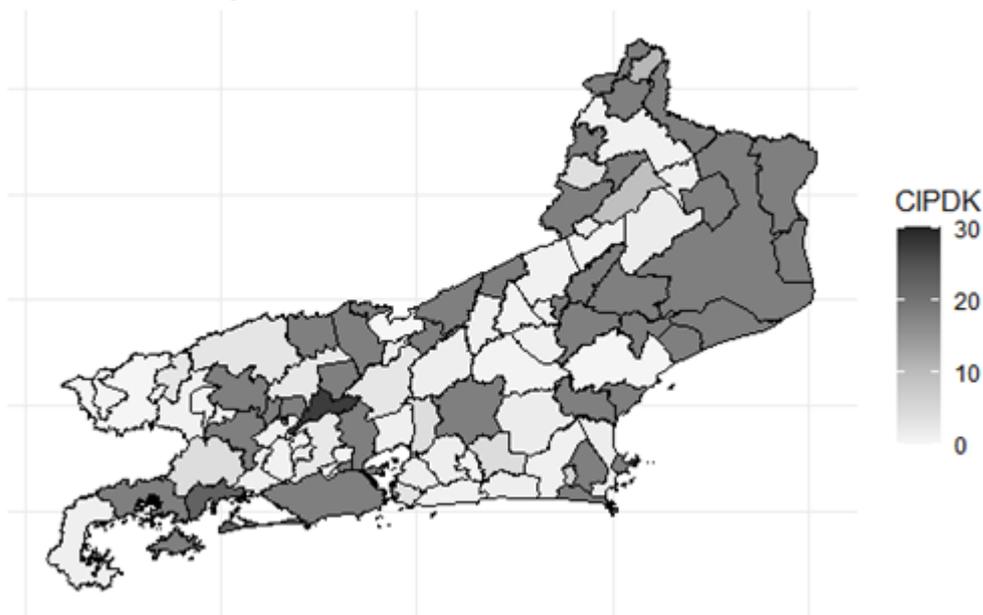
4. RESULTADOS

A Tabela 1, situada no Anexo I ao final do presente trabalho, mostra os indicadores CIPDK e VDPK para os 75 municípios do estado do Rio de Janeiro que possuem, pelo menos, uma conta julgada irregular pelo TCU no período de 2001 a 2020.

A figura abaixo mostra o mapa do CIPDK.

Figura 1 – Mapa da corrupção (CIPDK)

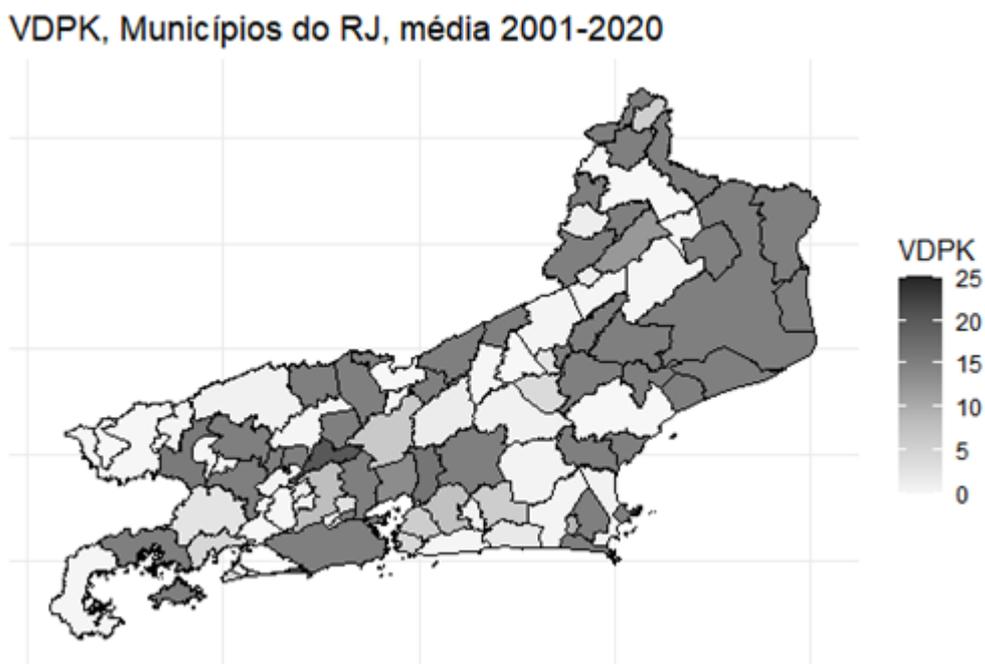
CIPDK, Municípios do RJ, média 2001-2020



Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

Já a Figura 2 mostra o mapa do VDPK.

Figura 2 – Mapa da corrupção (VDPK)



Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A próxima tabela mostra os 20 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior CIPDK.

Tabela 2 – *Ranking* da corrupção (CIPDK)

Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Miguel Pereira	70	25.581	27
Mangaratiba	102	45.220	23
Varre-Sai	12	11.106	11
Cambuci	15	15.514	10
Laje do Muriaé	6	7.326	8
Iguaba Grande	18	28.837	6
Rio das Flores	5	9.344	5
Rio de Janeiro	3.447	6.747.815	5
Rio Bonito	27	60.573	4
Guapimirim	27	61.388	4



Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Rio Claro	8	18.605	4
Conceição de Macabu	10	23.398	4
São José de Ubá	3	7.206	4
Miracema	11	27.154	4
Niterói	170	515.317	3
Valença	23	76.869	3
Casimiro de Abreu	13	45.041	3
Petrópolis	87	306.678	3
Quatis	4	14.435	3
Vassouras	10	37.083	3

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

Por sua vez, a Tabela 3 mostra os 22 municípios com maior valor de VDPK.

Tabela 3 – Ranking da corrupção (VDPK)

Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Miguel Pereira	11.852.576	589.546	20
Guapimirim	16.023.315	976.315	16
Barra Mansa	81.830.409	5.163.796	16
Magé	53.141.366	3.880.686	14
Conceição de Macabu	4.772.269	355.130	13
Rio de Janeiro	4.558.057.209	364.052.058	13
Cambuci	4.153.870	336.742	12
Bom Jesus do Itabapoana	8.217.376	761.376	11
Iguaba Grande	4.485.390	489.244	9
Nova Iguaçu	138.799.919	16.818.603	8
Itaboraí	34.826.413	4.474.777	8



Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Petrópolis	83.166.939	12.672.637	7
Laje do Muriaé	811.974	136.117	6
São Gonçalo	109.844.515	18.501.296	6
Rio Bonito	9.846.384	1.660.195	6
Varre-Sai	1.081.288	187.033	6
Mangaratiba	16.632.504	3.591.900	5
Niterói	177.628.472	40.356.679	4
Bom Jardim	2.675.670	671.855	4
Belford Roxo	25.065.209	7.933.424	3
Cordeiro	1.304.608	507.446	3
Rio Claro	1.028.706	401.550	3

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 4 apresenta o CIPDK para os 10 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior população.

Tabela 4 – CIPDK para os 10 municípios do Rio de Janeiro com maior população

Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Rio de Janeiro	3.447	6.747.815	5
São Gonçalo	157	1.091.737	1
Duque de Caxias	88	924.624	1
Nova Iguaçu	204	823.302	2
Niterói	170	515.317	3
Belford Roxo	41	513.118	1
Campos dos Goytacazes	22	511.168	0
São João de Meriti	36	472.906	1
Petrópolis	87	306.678	3
Volta Redonda	18	273.988	1

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.



A Tabela 5 apresenta o VDPK para os 10 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior PIB.

Tabela 5 – VDPK para os 10 municípios do Rio de Janeiro com maior PIB

Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Rio de Janeiro	4.558.057.209	364.052.058	13
Duque de Caxias	18.882.277	41.595.845	0
Niterói	177.628.472	40.356.679	4
Campos dos Goytacazes	9.093.576	32.313.154	0
Maricá	7.436.937	26.982.459	0
São Gonçalo	109.844.515	18.501.296	6
Nova Iguaçu	138.799.919	16.818.603	8
Macaé	30.248	15.405.622	0
Volta Redonda	3.214.508	13.764.889	0
Petrópolis	83.166.939	12.672.637	7

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 6, as medidas de posição estatísticas para os municípios do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 6 – Estatísticas para os municípios do Rio de Janeiro

	Mínimo	Primeiro quartil	Mediana	Média	Terceiro quartil	Máximo
Contas irregulares	1	4	9	68	21	3.447
População	7.206	24.381	52.683	227.312	170.536	6.747.815
CIPDK	0	1	1	3	3	28
Valor do débito (R\$)	0	268.600	1.300.000	72.700.000	6.694.000	4.558.000.000
PIB (mil R\$)	42.472	123.864	215.949	984.760	485.407	67.024.088
VDPK	0	0	1	3	4	20

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

5. DISCUSSÃO

Jannuzzi (2017, p. 34) lista as propriedades desejáveis para indicadores de políticas públicas: relevância para a agenda política e social, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, cobertura operacional, sensibilidade às ações previstas,



especificidade ao programa, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua construção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade territorial e comparabilidade da série histórica. A seguir, passamos a analisar a aderência do sistema de indicadores de corrupção (CIPDK e VDPK) a cada uma dessas propriedades.

Haja vista o espaço que o tema corrupção tem ocupado na agenda nacional, pode-se considerar que a construção de um sistema de indicadores objetivos e regionais para medir a corrupção é altamente relevante. A validade se refere à proximidade entre o indicador e o conceito abstrato que ele mede. As contas julgadas irregulares pelo TCU e os respectivos valores de débito estão bem próximos do conceito de corrupção definido para este trabalho, motivo pelo qual pode-se afirmar que os indicadores são válidos. Confiabilidade é a capacidade de um indicador fazer medições consistentes no espaço e no tempo. Como o TCU utiliza o mesmo critério (Lei Orgânica e Regimento Interno) para julgar os diferentes entes federativos e nos diferentes anos, é plausível afirmar que o CIPDK e o VDPK são confiáveis para fazer comparações entre estados ao longo do tempo. Isso não seria possível se fossem utilizados os dados dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e dos Tribunais de Contas Municipais (TCMs), uma vez que os diferentes tribunais têm leis orgânicas e regimentos internos distintos. Cobertura operacional é a capacidade de o indicador ser representativo do fenômeno que ele está medindo, e o CIPDK e o VDPK cobrem somente os julgados do TCU, e não os acórdãos dos TCEs e dos TCMs, logo, não têm uma cobertura total. No entanto, como mencionado, caso houvesse uma opção pela cobertura total, seria perdida a confiabilidade que juntamente com a validade são as duas propriedades mais importantes dos indicadores. Além disso, haveria a perda da factibilidade operacional da construção, outra importante propriedade, uma vez que o acesso aos dados dos julgados dos TCEs e TCMs é, muitas vezes, bastante difícil. Assim, optou-se por reduzir a cobertura e garantir a confiabilidade e a factibilidade operacional.

Sensibilidade é a capacidade de o indicador se alterar em função de políticas públicas. Os efeitos de ações e campanhas de combate à corrupção executadas, por exemplo, em determinado estado e ano podem ser monitorados pela evolução dos indicadores no tempo e pela comparação com outros estados. É muito provável que a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU e os respectivos valores dos débitos diminuam em função de ações repressivas e educativas de combate à corrupção.

Especificidade é a capacidade de o indicador detectar somente o fenômeno analisado. Poderia ser questionado se, além de corrupção, as contas também não poderiam ser julgadas irregulares por desídia, e não corrupção. No entanto, o TCU não julga essas contas irregulares, conforme expresso no art. 16 da LOTCU, “as contas serão julgadas: [...] II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;” (BRASIL, 1992). O CIPDK e o VDPK têm, portanto, boa especificidade, a qual é um critério especialmente crítico nos indicadores compostos, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional ou o indicador proposto por Boll (2010), um dos motivos pelo qual preferiu-se propor um sistema de dois indicadores simples, o CIPDK e o VDPK, como medidas objetivas da corrupção estadual.



Inteligibilidade se refere à transparência da metodologia de construção do indicador. O CIPDK e o VDPK são inteligíveis, posto que sua metodologia de construção foi explicada em detalhes durante o texto e que as escolhas metodológicas foram suficientemente justificadas.

Comunicabilidade é a facilidade de compreensão do indicador por parte da população, conselhos de controle social e demais agentes públicos, e tem por objetivo garantir a transparência das decisões técnicas. Os indicadores CIPDK e VDPK são de mais fácil compreensão do que, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção, que é um indicador subjetivo composto.

Factibilidade é a facilidade de obtenção do indicador a custos módicos e em um tempo razoável. As estatísticas para construção do CIPDK e o VDPK, o cadastro de contas irregulares, solicitado ao TCU, e a população dos entes da federação, no sítio do IBGE, conforme discutido anteriormente, são de fácil obtenção.

A periodicidade do ICPM e do VDPK é anual, a mesma dos indicadores tradicionais, como o IPC e o Barômetro Geral da Corrupção (BGC) da Transparência Internacional e o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial. O CIPDK e o VDPK apresentam boa desagregabilidade territorial, uma vez que é possível calculá-lo por Unidade da Federação ou por município. Ademais, o CIPDK e o VDPK permitem a comparação de valores presentes com séries históricas de maneira confiável, visto que os julgamentos do TCU utilizam a mesma norma ao longo do tempo e para todos os diferentes entes da federação. O Quadro 2 mostra a aderência do CIPDK e do VDPK às 12 propriedades desejáveis listadas por Jannuzzi (2017, p. 34).

Quadro 2 – Propriedades do CIPDK e do VDPK

Propriedade	Sim	Não
Relevância para a agenda política e social	x	
Validade de representação do conceito	x	
Confiabilidade da medida	x	
Cobertura operacional		x
Sensibilidade às ações previstas	x	
Especificidade ao programa	x	
Inteligibilidade de sua construção	x	
Comunicabilidade ao público	x	
Factibilidade operacional para sua construção	x	
Periodicidade na sua atualização	x	
Desagregabilidade territorial	x	
Comparabilidade da série histórica	x	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É muito raro um indicador atender a todas as propriedades desejáveis e, normalmente, é necessário fazer uma escolha na sua construção, sendo as mais importantes a validade e a confiabilidade. Considerando que o CIPDK e o VDPK têm essas duas propriedades e que apenas a cobertura operacional não foi atendida, para não sacrificar a confiabilidade e a factibilidade operacional de construção, é possível concluir que o CIPDK e o VDPK são bons indicadores objetivos regionais de corrupção.

Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 75 municípios do estado do Rio de Janeiro, que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. Dois mapas e dois *rankings* de corrupção também foram apresentados e os objetivos deste trabalho foram, portanto, cumpridos. Este é um estudo quantitativo e descritivo que responde a perguntas do tipo “como?”, mas não a perguntas do tipo “por quê?”.

Da limitação do trabalho surge a primeira sugestão para estudos futuros e estudos qualitativos poderão responder o porquê de os municípios terem esses indicadores. Outra sugestão é correlacionar tais indicadores de corrupção com outros indicadores, por exemplo, de saúde, de educação, de desenvolvimento etc, para tentar estudar as causas e as consequências da corrupção. Por fim, sugere-se calcular tais indicadores para os municípios de outras unidades da Federação.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, R. S. **The economics of corruption: an essay in political economy**. New York: Academic Press, 1978.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1998.

BOLL, J. L. S. **A corrupção governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros**. 2010. 75 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. **Relação de Condenações com Contas Julgadas Irregulares**. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2021.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.



FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 15, n. 2, 2009.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25. p. 237-272, 2018.

NYE, S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**. [s. l.], v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

TANZI, V. Corruption, governmental activities, and markets. **IMF Working Paper**, [Washington], n. 099, set. 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>. Acesso em: 6 jan. 2021.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Washington: [s. n.], 1997. p. 8. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.



ANEXO I

Tabela 1 – CIPDK E VDPK

Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Angra dos Reis	6	207.044	0	1.300.036	8.936.325	0
Aperibé	2	11.901	2	265.098	181.448	1
Araruama	15	134.293	1	1.231.916	2.671.410	0
Areal	2	12.669	2	104.534	314.273	0
Armação dos Búzios	7	34.477	2	2.163.699	2.550.287	1
Arraial do Cabo	7	30.593	2	660.491	1.291.932	1
Barra do Pirai	5	100.764	0	539.973	2.059.585	0
Barra Mansa	19	184.833	1	81.830.409	5.163.796	16
Belford Roxo	41	513.118	1	25.065.209	7.933.424	3
Bom Jardim	3	27.616	1	2.675.670	671.855	4
Bom Jesus do Itabapoana	9	37.203	2	8.217.376	761.376	11
Cabo Frio	38	230.378	2	8.052.392	10.970.087	1
Cachoeiras de Macacu	11	59.303	2	1.312.508	1.032.922	1
Cambuci	15	15.514	10	4.153.870	336.742	12
Campos dos Goytacazes	22	511.168	0	9.093.576	32.313.154	0
Cantagalo	2	20.168	1	333.848	737.719	0
Casimiro de Abreu	13	45.041	3	2.738.465	2.187.814	1
Conceição de Macabu	10	23.398	4	4.772.269	355.130	13
Cordeiro	3	22.041	1	1.304.608	507.446	3
Duas Barras	1	11.528	1	-	209.548	0
Duque de Caxias	88	924.624	1	18.882.277	41.595.845	0
Guapimirim	27	61.388	4	16.023.315	976.315	16
Iguaba Grande	18	28.837	6	4.485.390	489.244	9
Itaboraí	38	242.543	2	34.826.413	4.474.777	8
Itaguaí	17	134.819	1	233.633	8.054.417	0
Italva	2	15.299	1	97.665	306.439	0
Itaocara	2	23.222	1	173.413	542.632	0
Itaperuna	11	103.800	1	59.587	2.787.493	0
Itatiaia	2	32.064	1	-	4.931.800	0
Japeri	6	105.548	1	1.362.407	1.437.339	1
Laje do Muriaé	6	7.326	8	811.974	136.117	6
Macaé	7	261.501	0	30.248	15.405.622	0
Magé	32	246.433	1	53.141.366	3.880.686	14



Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Mangaratiba	102	45.220	23	16.632.504	3.591.900	5
Maricá	16	164.504	1	7.436.937	26.982.459	0
Mesquita	18	176.569	1	2.527.138	2.261.969	1
Miguel Pereira	70	25.581	27	11.852.576	589.546	20
Miracema	11	27.154	4	722.483	529.167	1
Nilópolis	9	162.693	1	2.298.341	2.802.534	1
Niterói	170	515.317	3	177.628.472	40.356.679	4
Nova Friburgo	13	191.158	1	4.202.219	5.215.052	1
Nova Iguaçu	204	823.302	2	138.799.919	16.818.603	8
Paracambi	6	52.683	1	527.981	974.072	1
Paraíba do Sul	4	44.518	1	509.569	993.787	1
Paraty	6	43.680	1	696.302	2.619.518	0
Paty do Alferes	4	27.858	1	600.223	542.657	1
Petrópolis	87	306.678	3	83.166.939	12.672.637	7
Pinheiral	2	25.364	1	162.643	542.039	0
Porto Real	2	19.974	1	175.013	2.856.209	0
Quatis	4	14.435	3	103.030	264.979	0
Queimados	29	151.335	2	3.173.073	3.589.831	1
Resende	4	132.312	0	1.291.008	8.425.983	0
Rio Bonito	27	60.573	4	9.846.384	1.660.195	6
Rio Claro	8	18.605	4	1.028.706	401.550	3
Rio das Flores	5	9.344	5	268.084	205.314	1
Rio das Ostras	9	155.193	1	5.715.618	8.582.561	1
Rio de Janeiro	3.447	6.747.815	5	4.558.057.209	364.052.058	13
São Fidélis	7	38.710	2	191.927	695.181	0
São Gonçalo	157	1.091.737	1	109.844.515	18.501.296	6
São João da Barra	1	36.423	0	-	7.203.742	0
São João de Meriti	36	472.906	1	5.950.986	9.308.683	1
São José de Ubá	3	7.206	4	167.628	204.855	1
São José do Vale do Rio Preto	3	21.916	1	1.186.652	532.113	2
São Pedro da Aldeia	10	106.049	1	317.414	2.289.291	0
Saquarema	13	90.583	1	5.900.960	3.091.089	2
Seropédica	8	83.092	1	697.701	4.462.277	0
Silva Jardim	4	21.774	2	269.193	465.703	1
Sumidouro	2	15.667	1	76.001	447.968	0



Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Tanguá	2	34.610	1	330.508	550.372	1
Teresópolis	26	184.240	1	7.607.100	5.155.905	1
Três Rios	1	82.142	0	106.399	3.956.601	0
Valença	23	76.869	3	2.107.649	2.564.836	1
Varre-Sai	12	11.106	11	1.081.288	187.033	6
Vassouras	10	37.083	3	246.694	977.186	0
Volta Redonda	18	273.988	1	3.214.508	13.764.889	0
Total	5.080	17.048.420	3	5.452.663.125	748.095.317	7

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.





CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA PARA ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Patrícia Garone Figueira Falcão

Graduada em Ciências Contábeis pela FEA/USP (1995). Pós-graduada em Contabilidade Pública pela UnB (2010), em Avaliação de Políticas Públicas pelo ISC (2012) e em Auditoria Financeira pela UnB/ISC (2015). Mestranda em Contabilidade pela UnB. É certificada CGAP (Certified Government Auditing Professional) pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA). E-mail: falcaopg@tcu.gov.br.

RESUMO

Num contexto atual de crise de confiança nas organizações públicas em geral, cresce a demanda da sociedade pelo aumento da moralidade, do profissionalismo e da excelência da administração pública e da prestação de serviços públicos. Considerando que a promoção da ética no serviço público contribui para o aumento de confiança e, ainda, que o papel de uma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) é o de contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade na gestão do setor público, por meio do apoio para que essas organizações se tornem cada vez mais transparentes, efetivas e eficientes, torna-se imperativa a atuação das EFS no sentido de fomentar a promoção da ética nas organizações públicas. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo apresentar trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) relacionados à avaliação da gestão da ética em organizações públicas, além de apresentar uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética, aprovada por meio do Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, a qual poderá ser utilizada como critério em trabalhos futuros de avaliação da gestão da ética. A fim de validar e aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada Auditoria-Piloto no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), no Tribunal de Contas da União (TCU), no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias. Os resultados desse trabalho, aprovado por meio do Acórdão 674/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, serão também apresentados neste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Modelo de Avaliação da Gestão da Ética. Auditoria. Ética. Administração Pública Federal.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, ética, integridade e transparência nas organizações públicas e nas ações dos servidores públicos têm ganhado cada vez mais atenção da sociedade. O aumento no número de casos de fraude e corrupção divulgados e investigados no Brasil, aliado à notória insatisfação dos cidadãos com a baixa qualidade e os altos custos dos serviços



públicos prestados atualmente, acarreta o gradativo declínio da confiança nos governos e nas organizações públicas em geral. Por conseguinte, é crescente a demanda da sociedade pelo aumento da moralidade, do profissionalismo e da excelência da administração pública, não mais admitindo que os recursos financeiros que entrega, sob a forma de tributos, sejam mal-empregados (TCU, 2017, p. 1).

Considerando que a promoção da ética no serviço público, a transparência e a boa governança possibilitam o aumento de confiança, as organizações governamentais têm percebido a necessidade de implementar a “cultura ética”, tanto nas relações humanas, quanto nas práticas profissionais, como forma de assegurar confiança e conquistar resultados efetivos para a sociedade (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, 2014, p. 9).

A demanda pelo combate à corrupção e pela promoção da ética no serviço público não é recente. O Relatório da OCDE, publicado em 1998, já apontava a necessidade de as reformas administrativas promovidas por governos proverem mecanismos para desenvolver um alto padrão de conduta no serviço público (OCDE, 1998, p. 1).

No Brasil, a demanda da sociedade pela implementação de uma estratégia de promoção da ética no serviço público também não constitui novidade. A partir dos anos 90, quando os processos de redemocratização e reestruturação do Estado estavam em curso, a preocupação em nível político sobre a questão da ética desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política de gestão de ética, iniciando sua implantação no Poder Executivo Federal.

Neste contexto, e considerando que o papel de uma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) é o de contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade na gestão do setor público, por meio do apoio para que essas organizações se tornem cada vez mais abertas, corretas e efetivas, bem como garantam que seus processos de tomada de decisão sejam protegidos de influências indevidas, torna-se imperativa a atuação das EFS no sentido de fomentar a promoção da ética nas organizações públicas (OCDE, 2014, p. 8).

A questão que se coloca é como deve ser a atuação de uma EFS, ou seja, como o controle externo pode apoiar as organizações públicas e fomentar a promoção da ética no âmbito dessas instituições? Quais critérios podem ser utilizados numa fiscalização para avaliar o nível de maturidade da organização em questões tão particulares como a gestão da ética?

Na busca por esses critérios de auditoria, em 2017 o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um Levantamento com objetivo de conhecer as boas práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, a fim de subsidiar o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação da gestão da ética administrativa aplicável à administração pública federal. O trabalho buscou conhecer os sistemas de gestão da ética adotados nos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além de organizações internacionais, como a OCDE, Instituto de Auditores Internos (IIA), Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (Intosai), Organização Europeia de Entidades de Fiscalização Superiores (Eurosai), com o objetivo de identificar boas práticas em gestão da



ética, de forma a estabelecer quais os aspectos que deveriam ser avaliados em auditorias para avaliação da gestão da ética na administração pública federal (TCU, 2017, p. 5).

Como resultado desse trabalho, foi apresentada uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética, aprovada por meio do Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, a qual poderá ser utilizada em trabalhos futuros de avaliação da gestão da ética, tanto pelo controle interno como pelo controle externo. O Modelo para Avaliação da Gestão da Ética também pode ser utilizado como orientação para organizações públicas sobre as melhores práticas em gestão da ética, como forma de direcioná-las a implementar melhorias em seus sistemas de gestão, visando aprimorá-los.

A fim de validar (testar) e aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada a Auditoria-Piloto com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão da ética de quatro organizações representantes dos três poderes da União, sendo o TCU (representando o Poder Legislativo), a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., representando a administração indireta do Poder Executivo, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), representando a administração direta do Poder Executivo, e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), representando o Poder Judiciário.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é apresentar o Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, aprovado por meio do Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, bem como os trabalhos anteriores realizados pelo TCU relacionados à avaliação do sistema de gestão da ética de organizações públicas. Além disso, foram apresentados os principais resultados da Auditoria-Piloto realizada em 2018 nas quatro organizações públicas citadas, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão da ética com base na aderência ao modelo para avaliação da gestão da ética aprovado em 2017 por meio do Acórdão 674/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Para isso, utiliza-se de pesquisa descritiva e análise documental de fontes diversas, além do estudo de caso de quatro organizações públicas, por intermédio da apresentação dos resultados da Auditoria-Piloto realizada em 2018.

2. ÉTICA ORGANIZACIONAL

Ética é o nome dado ao ramo da filosofia dedicado aos assuntos morais. A palavra “moral” vem do latim *mores*, que significa costume, conduta, modo de agir. Por sua vez, a palavra “ética” vem do grego *ethos* e tem o mesmo significado, ou seja, costume e modo de agir. No entanto, a moral não é uma ciência, mas, sim, o objeto de investigações e estudos da ética. Dessa forma, a ética não se resume a um conjunto de normas e prescrições, seu objetivo é estudar e explicar a moral (DA SILVA PERES e DOMENICO, 2013, p.1).

Para Humberg (2008, p. 5), o comportamento ético, ou simplesmente ética, tem como base valores como a integridade pessoal, a boa-fé, o respeito pelos outros e pelo bem comum.

De forma semelhante, para Vásquez (2012, p. 16), a ética é a ciência da moral, a qual é uma das esferas do comportamento humano. Para ele, a moral não é ciência, mas, sim, objeto da ciência, ou seja, é o objeto de estudo da ética. Assim, apesar de relacionadas, moral e ética



não se confundem, pois a primeira se refere ao comportamento adquirido ou ao modo de ser conquistado pelo homem, enquanto a ética é o estudo da moral, a partir de conceitos, hipóteses e teorias. Assim, a tarefa fundamental da ética é o de toda teoria, explicar, esclarecer ou investigar uma dada realidade, produzindo os conceitos correspondentes.

A ética tem como objetivo explicar o fenômeno moral, é o saber que reflete sobre a dimensão moral humana. Já a moral refere-se aos diferentes códigos morais concretos, estabelece “o que devemos fazer”, enquanto a ética explica porque aquela ação deve ser tomada (CORTINA e NAVARRO, 1996, p. 4).

Por sua vez, a “ética empresarial” faz considerações éticas sobre a gestão ou direção dos negócios e das empresas. Esta passa a se difundir com o objetivo de restaurar o valor da confiança nas empresas (CORTINA e NAVARRO, 1996, p. 30).

Humberg (2008, p. 3), analisando a evolução da ética empresarial no Brasil e no mundo, relaciona a definição de ética organizacional à generalização da definição de ética empresarial. Assim, antes da implantação geral dos códigos de Ética, ética das empresas e das organizações se pautavam nos valores e nas crenças de seus fundadores e donos, transformados em normas em geral não escritas.

Depois de uma série de escândalos corporativos em países como França, Itália, Alemanha, Coreia e Japão, grande impulso foi dado à implantação de programas de ética nas empresas. Nos EUA, em reação à quebra da Enron em 2002 em virtude de fraudes contábeis, o Congresso norte-americano aprovou a Lei *Sarbanes-Oxley* (Sarbox), a qual trouxe inovações relativas à transparência e às responsabilidades de administradores e conselheiros. A referida lei passou a exigir ainda das empresas com ações negociadas na Bolsa de Nova Iorque a implementação de um código de ética e de sistemas de auditoria. A partir de então, empresas brasileiras com papéis negociados na Bovespa e na Bolsa de Nova Iorque foram também obrigadas a implementar programas semelhantes (HUMBERG, 2008, p. 4).

2.1 GESTÃO DA ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A ética no serviço público está diretamente relacionada com a conduta esperada dos servidores públicos. Assim, espera-se que tais indivíduos devam agir de acordo com um padrão ético, exibindo valores morais, como a boa-fé, a moralidade, a impessoalidade e a eficiência, conforme estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal (CF, 1988, p. 40).

A Eurosai (2014, p. 9) considera que a ética no setor público, como uma dimensão da cultura gerencial, é um sistema formal que regula o comportamento de todos os agentes do serviço público.

Já Mendes (2014, p. 16) explica que o termo “gestão da ética” é utilizado para denominar a política pública para promoção da ética. Ou seja, entende-se que a gestão da ética engloba não só a implementação de infraestrutura e *framework* adequados, mas também a gestão de forma



a garantir o seu bom funcionamento, a fim de embasar um ambiente que apoie a promoção da atuação de acordo com os valores éticos daquela organização.

No Brasil, a demanda da sociedade pela promoção da ética em organizações públicas se fortalece a partir dos anos 90, a contar dos processos de redemocratização e reestruturação do Estado, quando a preocupação em nível político sobre a questão da ética no serviço público desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política de gestão de ética.

Dessa forma, o Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, foi a primeira iniciativa a fim de introduzir a ética na agenda de governo. Não por acaso, a Comissão Especial instituída com o objetivo de elaborar o referido código foi constituída após a consolidação do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em dezembro de 1992, período marcado por escândalos de corrupção que agravaram a crise econômica no país (MENDES, 2014, p. 133).

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi instituído pelo Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, com o objetivo de promover a ética no âmbito da administração pública federal, por meio da consolidação e integração de uma série de programas de governo com o mesmo fim. O sistema é composto pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), cuja função é coordenar ações de promoção da ética, prevenção de desvios e aplicação de sanções; e pelas Comissões de Ética em entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, interlocutoras da CEP nos diferentes órgãos da administração pública federal (MENDES, 2014, p. 120).

De forma geral e objetiva, os elementos essenciais de uma infraestrutura adequada para a gestão da ética incluem (OCDE, 1998, p. 2):

- a definição de um conjunto de valores e princípios a serem observados e respeitados no âmbito da organização;
- a construção de um arcabouço legal e normativo sobre assuntos relacionados à ética e ao comportamento ético esperado dos integrantes das organizações públicas em geral;
- o estabelecimento de normativos internos (código de ética profissional, políticas, guias, manuais etc.) detalhando e implementando as determinações legais e infralegais no âmbito da organização pública em questão, uma vez que a ética corresponde ao comportamento ou conduta aceitos no âmbito de um grupo ou organização de pessoas (DE SÁ, 1996, p. 6);
- o estabelecimento de estruturas, instituições e/ou mecanismos responsáveis por promover, controlar e monitorar o comportamento ético adequado, tais como a Comissão de Ética, com poderes para apurar e punir eventuais desvios éticos, bem como um canal de denúncias preparado para receber e encaminhar adequadamente eventuais denúncias sobre desvios éticos.

Em ambientes corporativos, a ética guia a atuação dos indivíduos a partir de valores como respeito, confiabilidade e segurança, fatores que constroem ou destroem a imagem



das organizações. Para estimular a atuação de acordo com esses valores em ambientes corporativos, é essencial desenvolver, internamente, uma cultura corporativa que associe as práticas diárias aos padrões éticos estabelecidos, por meio da internalização dos valores. A cultura organizacional com base em valores éticos eleva o clima de confiança e respeito entre os integrantes da organização, reduz custos, aumenta a produtividade e aumenta a satisfação no ambiente de trabalho (DA SILVA PERES e DOMENICO, 2013, p. 2).

Humberg (2008, p. 8) destaca os benefícios da implantação de programas de ética numa organização, ao estimular os colaboradores a aumentar sua eficácia operacional, pois, com o aumento da transparência, o foco da equipe passa a ser a realização de bons negócios e o acompanhamento dos resultados. A isso alia-se um aumento da confiança tanto interna quanto externamente à organização.

Por outro lado, Meira (2004, p. 5) questiona a validade da racionalidade ética nas organizações, ao estudar o movimento da ética empresarial nos EUA a partir da década de 90. Para o autor, a preocupação inicial com o desalinhamento de valores entre as empresas e a sociedade passa aos poucos a positivar-se numa série de rotinas e procedimentos de caráter interno, cujo objetivo parece ser ampliar o controle e punir os comportamentos desviantes dos membros da organização, ao qual o autor denomina a “burocratização da ética”.

Em suma, as boas práticas mundiais apontam que o estabelecimento de uma infraestrutura adequada para a gestão da ética contribui para o bom funcionamento das organizações públicas, fomentando a atuação de seus colaboradores de acordo com os princípios e valores éticos estabelecidos, o que contribui para o aumento da confiança na administração pública (Eurosai, 2014, p. 10).

2.2 POR QUE AUDITAR A GESTÃO DA ÉTICA?

Um estudo internacional da OCDE, realizado com o objetivo de identificar e disseminar boas práticas e o papel das EFS no fortalecimento da governança em políticas públicas, apontou que os trabalhos de assecuração e avaliação em auditoria devem considerar, na avaliação do “ambiente de controle”, a gestão de riscos voltada para a ética e a integridade (OCDE, 2014, p. 10).

Ademais, a missão do TCU, como entidade de fiscalização superior, é aprimorar a administração pública por meio do controle externo em benefício da sociedade (TCU, 2015, p. 1). Em consonância com sua missão institucional e ciente da importância do comportamento ético como forma de fortalecer a confiança nas organizações públicas, o TCU tem, cada vez mais, “procurado atuar de forma seletiva e sistemática, com ênfase nas questões estruturais da administração pública federal, com o objetivo de contribuir com seu aperfeiçoamento” (OCDE, 2014, p. 8).

De acordo com a Eurosai (2014, p. 71), a ética organizacional deve ser considerada, em maior ou menor profundidade, no planejamento da auditoria, na medida em que o aspecto ético é fator relevante dentro da avaliação de risco e do ambiente de controle interno da organização. Assim,



para a auditoria, a ética é vista como instrumento de avaliação das organizações, uma vez que tem implicações reais e práticas sobre como os órgãos atingem sua missão, visão e metas.

Da mesma forma, a Intosai aponta para a relevância da atuação das EFS em relação à avaliação da ética, dada sua importância para a governança e a *performance* de organizações públicas. Dessa forma, a atuação das EFS pode ser um instrumento valioso para medir o clima ético e a adesão ao código de conduta de uma organização. A EFS pode, ainda, adicionar valor e contribuir para a melhoria da gestão, dos controles e da governança da entidade auditada por meio de recomendações e de um acompanhamento oportuno (Intosai, 2013, p. 8).

Além disso, ao auditar a gestão da ética ou assuntos relacionados à ética, as EFS podem ajudar a restaurar a confiança nas organizações públicas, que foram recentemente deterioradas devido às crises econômicas e financeiras. Como se sabe, parte da origem das crises tem base na crise dos valores, assim como nas falhas de regulação e controles. As EFS encontram-se numa posição privilegiada e independente de especialista para identificar e contra-atacar fraquezas, contribuindo, assim, para restaurar a confiança pública (Eurosai, 2014, p. 8).

2.3 COMO AUDITAR A ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A ética é característica de culturas ou grupos de identidades, portanto considera-se que existem éticas diversas correspondentes a diversos grupos culturais. Isso equivale a dizer que coexistem num mesmo período históricas éticas distintas para grupos distintos. Ou seja, os valores aceitáveis para um grupo podem não ser os mesmos de outro grupo. Assim, um código de ética estabelece as condutas profissionais que norteiam um grupo profissional num determinado momento, refletindo os valores da sociedade naquele momento (MENDES, 2010, p. 14).

Seguindo esse raciocínio, não faz sentido auditar a ética de uma organização, uma vez que não cabe ao auditor determinar os critérios do que é aceitável ou não moralmente numa determinada organização pública. Em auditoria, critérios são as referências utilizadas para mensurar ou avaliar o objeto de auditoria. Dessa forma, neste ponto reside a dificuldade em se “auditar a ética” de organizações. Como estabelecer os critérios a serem utilizados para auditar questões relacionadas à ética? É possível avaliar se determinada política pública segue padrões éticos? Ou se as ações de um agente público seguem padrões éticos aceitáveis para a gestão pública?

Nesse sentido, Santos (2005, p. 3), ao apresentar uma proposta de avaliação da ética na gestão pública com base teórica em Kant e no Utilitarismo, já apontava a dificuldade de apurar parâmetros éticos durante ações de fiscalização, seja na área de filosofia, seja na área da administração pública.

De acordo com a Eurosai (2014, p. 9), ao considerar auditar assuntos relacionados à ética, as EFS devem conhecer o significado de ética nas organizações públicas, a fim de melhor



identificar os objetivos da auditoria. Apesar de a ética no setor público variar de um país para outro, considerando seu nível de desenvolvimento, tradição e cultura, alguns elementos da gestão da ética são comuns a todos.

Assim, esses elementos em comum correspondem a um *framework* que estabelece uma infraestrutura para a gestão da ética adequada, a qual deve incluir:

- a definição de um conjunto de valores e princípios a serem observados e respeitados pelos agentes da organização;
- um arcabouço normativo que defina o comportamento ético esperado no âmbito da organização;
- normativos internos (código de ética profissional, políticas, guias, manuais etc.) detalhando e implementando as determinações legais e infralegais no âmbito da organização;
- estruturas, instituições e/ou mecanismos responsáveis por promover, controlar e monitorar o comportamento ético adequado, tais como uma Comissão de Ética atuante, com poderes não apenas para orientar, mas também para apurar e punir eventuais desvios éticos. Além disso, canais adequados para o recebimento e encaminhamento de denúncias de desvios éticos, bem como para o esclarecimento de dúvidas relacionadas a ética.

Apesar de a infraestrutura mais adequada para a gestão da ética ainda não estar totalmente estabelecida (diferentemente do gerenciamento de riscos, por exemplo, o qual possui padrões como o ISO 31000 como parâmetro) com princípios, *frameworks* e processos bem definidos, é possível identificar a base da gestão da ética adequada e, assim, essa base pode ser utilizada como critério para evidências de auditoria (Eurosai, 2014, p. 11).

De acordo com a Eurosai (2014, p. 10), é útil que as EFS avaliem a existência e o bom funcionamento desse *framework*, de forma a adicionar valor e contribuir para a melhoria da gestão, dos controles e da governança da entidade auditada por meio de recomendações e de um acompanhamento oportuno.

2.4 TRABALHOS ANTERIORES DO TCU DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA

Em 2004, o TCU realizou quatro Levantamentos com o objetivo de verificar a gestão da ética na administração pública federal. Foram avaliadas a gestão da ética na Petrobras (Acórdão 684/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar), da Fundação Nacional de Saúde – Funasa (Acórdão 517/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Lincoln da Rocha), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Acórdão 1.331/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer) e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Acórdão 1.030/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Vilaça).

Os trabalhos utilizaram como critério a literatura disponível acerca da gestão da ética em entidades públicas e privadas, com destaque para os estudos disponibilizados pela



Comissão de Ética Pública (CEP) e pela OCDE. Dessa forma, a gestão da ética foi avaliada a partir da verificação da existência do código de ética, do cumprimento do requisito de “quarentena” após o exercício de cargo público, entre outros. As conclusões dos trabalhos apontaram para o entendimento, firmado naquelas deliberações, de que as organizações avaliadas em geral careciam, ainda, de alguns elementos para serem consideradas como organizações com adequada infraestrutura para a gestão da ética, dentre os quais destacavam-se (TCU, 2005, p. 15):

- o estabelecimento de código de ética ou norma de conduta própria da organização, ou a utilização de um código de ética adaptado à realidade da organização. Caso a instituição não disponha de um código de conduta, pode ainda adotar normas dispersas que tratem do tema, formando assim um arcabouço legal;
- a internalização do código de ética: a organização deve comunicar os valores éticos fundamentais e padrões éticos estabelecidos aos servidores visando orientação clara e aconselhamento no processo de resolução de dilemas éticos;
- o estabelecimento de um sistema de promoção, sanção e punição com base no código de ética: a organização deve punir/sancionar eventuais desvios éticos, além de premiar os padrões elevados de conduta, por meio, por exemplo, de promoção na carreira;
- o estabelecimento de um sistema de monitoramento/educação do código: a organização deve monitorar o cumprimento das normas de conduta ética; promover a atualização das normas existentes; detectar, relatar e disciplinar eventuais condutas inadequadas; educar os servidores por meio de treinamentos, palestras, comunicações etc.

Em 2014, o TCU realizou o Levantamento com objetivo de conhecer a situação da governança pública em âmbito nacional, estimulando as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. Com esse objetivo, foram coletados dados de 7.770 organizações públicas por meio de questionários de autoavaliação elaborados a partir do “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, desenvolvido pelo TCU em 2013. Segundo o Referencial, a governança do setor público baseia-se em três mecanismos – liderança, estratégia e controle –, divididos em componentes que, por sua vez, possuem práticas mensuradas por meio da implementação dos seus itens de controle (TCU, 2015, p. 24).

A questão da ética foi avaliada no mecanismo Liderança, entendido como o conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. O componente de ética avaliou a capacidade de as organizações públicas estabelecerem mecanismos para garantir a atuação de suas lideranças e agentes de acordo com princípios da ética, da legalidade e legitimidade (TCU, 2015, p. 26).

As práticas avaliadas em relação ao tema foram (TCU, 2015, p. 45):



- a. a adoção de um código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou do colegiado superior;
- b. a adoção de um código de ética adotado que detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos no âmbito da organização;
- c. a definição de sanções em caso de descumprimento do código de ética;
- d. o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação do código de ética;
- e. a realização de ações regulares de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta;
- f. o estabelecimento de mecanismos para tratar conflitos de interesse no âmbito da organização, tais como a proibição de recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.

As conclusões do Levantamento de governança realizado em 2015 indicavam que, em quase a metade das organizações pesquisadas (42%), o código de ética inexistia ou não contemplava todos os requisitos e abrangência necessários. Tal situação agrava o risco de eventuais desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização e prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público (TCU, 2015, p. 46).

Além disso, em mais da metade das organizações pesquisadas (56%), não existiam ou eram deficientes os controles que mitigavam o risco de que os integrantes do alto escalão atuassem vislumbrando interesse diverso do interesse público (TCU, 2015, p. 48).

Dessa forma, os resultados do Levantamento da Governança Pública realizado em 2015 demonstraram a necessidade de aprimoramento das práticas relacionadas à ética na administração pública, de forma que fossem estabelecidos mecanismos que reforçassem o comprometimento com os princípios éticos em todos os níveis da organização e evitassem que decisões e ações relevantes fossem tomadas com a participação de pessoas envolvidas em conflitos de interesse (TCU, 2015, p. 46).

2.5 CONSTRUÇÃO DO MODELO PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA

Em 2017, o TCU realizou Levantamento com objetivo de obter conhecimento sobre as práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, a fim de subsidiar o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação da gestão da ética administrativa aplicável à administração pública federal. O trabalho buscou conhecer os sistemas de gestão da ética adotados nos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além de organizações internacionais, como a OCDE, o IIA, a Intosai, a Eurosai.



O objetivo desse Levantamento foi identificar boas práticas em gestão da ética, de forma a estabelecer quais os aspectos que deveriam ser avaliados em auditorias para avaliação da gestão da ética na administração pública federal (TCU, 2017, p. 5).

A metodologia do trabalho utilizou, ainda, entrevistas, mediante roteiros previamente elaborados, com especialistas da academia e gestores que tiveram boas práticas reconhecidas pela CEP em 2015 e em 2016, tais como Banco Central (Bacen), Banco do Brasil (BB), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral (CGU).

Outra importante referência utilizada para a elaboração do Modelo para Avaliação da Gestão da Ética foi o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, publicado em 2016. O Referencial reforça a importância da gestão da ética e da integridade, componentes fundamentais para o mecanismo de prevenção à fraude e à corrupção, por meio da implementação dos *soft controls* (controles sutis, intangíveis, subjetivos e motivacionais) e dos *hard controls* (tangíveis, objetivos e normativos).

A partir desses estudos, foi proposta uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética em organizações públicas, de caráter orientativo e compreensivo, não sendo, portanto, exaustivo, nem vinculativo a equipes que conduzam trabalhos sobre o tema.

O mecanismo **prevenção** corresponde a atitudes proativas da administração com o objetivo de “diminuir o risco de fraude e corrupção em uma organização, incluindo políticas, processos, capacitação e comunicação para evitar que desvios éticos ocorram”. São exemplos desse mecanismo práticas da primeira linha de defesa da administração, como a promoção da cultura da ética organizacional; o comportamento da alta administração como exemplo de integridade; o estabelecimento, a divulgação, o esclarecimento e a internalização do código de ética e/ou de conduta; a promoção da comissão de ética; o estabelecimento de políticas de prevenção de conflito de interesses, de recebimento de presentes e brindes e de conflito de patrimônio; além da promoção da cultura da transparência e a divulgação proativa das informações (TCU, 2017, p. 36).

O mecanismo **detecção** é composto de atividades e técnicas a fim de identificar se um desvio ético ocorreu ou está ocorrendo. Fazem parte deste mecanismo os controles detectivos proativos e reativos, de responsabilidade dos gestores, ocultos aos servidores/empregados e/ou partes interessadas, utilizados para identificar eventuais desvios éticos antes da sua ocorrência a fim de evitá-los (controles detectivos proativos) ou para evidenciar os desvios éticos que estão ocorrendo ou já ocorreram (controles detectivos reativos). Esses controles têm como objetivo identificar condutas incompatíveis com o padrão ético almejado para o serviço público, uma vez que, na prática, a prevenção não impede que eventuais desvios ocorram. Sendo assim, torna-se essencial identificar as áreas da organização em que tais condutas podem ocorrer com maior frequência a fim de sancioná-las (TCU, 2017, p. 37).

O estabelecimento de um canal de denúncias bem como o gerenciamento, a análise e a apuração de eventuais denúncias de desvios éticos também fazem parte do mecanismo de detecção, uma vez que é por meio delas que muitos desvios éticos são identificados e, portanto, apurados e sancionados pela organização (TCU, 2017, p. 37).



Por fim, a atuação da auditoria interna cujo papel é, entre outros, auxiliar a organização no tocante à avaliação, no âmbito da gestão da ética e da integridade organizacional, se os controles internos implementados pelo gestor são adequados para mitigar riscos de desvios éticos identificados (TCU, 2017, p. 37).

O mecanismo **correção** corresponde a práticas relacionadas à apuração de ilícitos éticos, tais como o procedimento ético preliminar e o processo de apuração ética e de integridade. Tal mecanismo decorre da necessidade da adoção de medidas corretivas, caso, a despeito da existência de medidas de prevenção e detecção, ocorram desvios éticos. [...] A promoção da apuração de desvios éticos e a sanção aos responsáveis nos casos concretos aumenta a expectativa de controle, a percepção de que não são tolerados comportamentos antiéticos e de que as medidas corretivas são tomadas em relação àqueles que se portam em desconformidade com os padrões éticos esperados (TCU, 2017, p. 38).

Uma política de integridade requer a combinação entre normatização, orientação, prevenção e repressão, assim, foram vinculados itens de controle (critérios) às seguintes boas práticas relacionadas aos mecanismos de prevenção, detecção e correção correspondentes à gestão da ética estabelecidas pelo Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” (TCU, 2017, p. 36), conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 1 – Boas Práticas dos Mecanismos de Prevenção, Detecção e Correção do Modelo para Avaliação da Gestão da Ética

Mecanismo Prevenção
P1. Gestão da ética e da integridade
P1.1. Promover a cultura da ética e da integridade na organização
P1.2. Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração
P1.3. Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta
P1.4. Promover comissão de ética
P1.5. Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa
P1.6. Instituir política de prevenção de conflito de interesse
P1.7. Regular o recebimento de presentes e participação de eventos
Mecanismo Detecção
D1. Controles detectivos
D1.1. Controles reativos de detecção Mecanismo Prevenção
D1.2. Controles proativos de detecção
D2. Canal de Denúncias



Mecanismo Prevenção

D 2.1. Estabelecer canal de denúncias

D2.2. Gerenciar as denúncias recebidas

D2.3 Análise e admissibilidade das denúncias

D3. Auditoria Interna

D3.2 Avaliar a cultura e gestão da ética e da integridade

Mecanismo Correção

C1. Ilícitos éticos

C1.1 Procedimento ético preliminar

C1.2 Processo de apuração ética e de integridade

Fonte: Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, aprovado por meio do Acórdão nº 581/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Dessa forma, o Modelo para Avaliação da Gestão da Ética foi aprovado por meio do Acórdão 581/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e proposto como uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética em organizações públicas, de caráter orientativo e compreensivo. O Modelo é composto de uma série de boas práticas, cuja verificação permite à equipe de auditoria avaliar o grau de maturidade da organização em relação à gestão da ética. Possibilita, ainda, que a equipe proponha recomendações com o objetivo de fomentar a melhoria da gestão da ética naquela organização.

O Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e o relatório que embasou a deliberação, apresentam informações detalhadas sobre a construção e aplicação do Modelo de Avaliação da Gestão da Ética. O inteiro teor do Modelo encontra-se no Apêndice I deste artigo. A metodologia apresentada neste artigo pode ser aplicada em trabalhos tanto de auditoria interna quanto de auditoria externa. Também pode servir de orientação para organizações públicas sobre as boas práticas em gestão da ética, contribuindo para sua melhoria.

Destaque-se que muitos dos critérios utilizados na construção do modelo têm caráter indicativo, ou seja, servem como orientação às organizações sobre como implantar um adequado sistema de gestão da ética no âmbito da organização, por meio de boas práticas recomendadas. Assim como em relação à avaliação e implantação de controles internos em uma organização, cabe à gestão avaliar, com base na análise das necessidades e da maturidade da organização, quais componentes dos mecanismos estabelecidos no Modelo de Avaliação da Gestão da Ética podem ser implementados, de imediato, na sua organização.

Em outras palavras, nos termos do estabelecido na Resolução TCU 315/2020, não cabe ao auditor determinar à organização o estabelecimento de muitas das práticas constantes do



Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, quando não houver critério legal ou regulamentar determinando a implantação dessas práticas por parte da organização. Por outro lado, uma vez que o Modelo foi construído com base no estudo aprofundado de boas práticas nacionais e internacionais na gestão da ética, o estabelecimento de muitas das práticas constantes do Modelo para Avaliação da Gestão da Ética constitui um roteiro orientativo às organizações que se proponham a se aperfeiçoar no que se refere à gestão da ética.

2.6 RESULTADOS DA AUDITORIA-PILOTO

O Modelo para Avaliação da Gestão da Ética foi proposto como uma série de critérios objetivos a serem utilizados em futuros trabalhos de avaliação da gestão da ética de organizações jurisdicionadas do TCU. A fim de validar (testar) e aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada Auditoria-Piloto em quatro organizações representantes dos três Poderes da União, sendo TCU, representando o Poder Legislativo, Valec, representando a administração indireta do Poder Executivo, MPDG, representando a administração direta do Poder Executivo, e TJDFT, representando o Poder Judiciário.

Como resultado daquele trabalho, o Modelo de Avaliação de Gestão da Ética foi testado, aprimorado e aprovado, e conclui-se que poderá ser utilizado como critério em futuros trabalhos de auditoria na gestão da ética. Ademais, foram identificadas oportunidades de melhoria na gestão da ética dos órgãos auditados, as quais foram objeto de proposta de recomendações ou determinações (TCU, 2018).

2.6.1 Metodologia e Critérios da Auditoria-Piloto

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU – NAT (Portaria 280/2010) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria Segecex 4/2010).

Na fase de planejamento, foram realizados levantamentos de trabalhos no TCU que tivessem relação com a gestão da ética nos órgãos auditados, identificadas as estruturas existentes de gestão da ética em cada um dos órgãos, elaborados questionários de percepção e *banners* para divulgação da pesquisa na intranet dos órgãos fiscalizados, bem como foram elaborados ofícios de requisição e roteiros de entrevistas.

De modo a alcançar a finalidade do trabalho, foi elaborada matriz de planejamento contendo três questões de auditoria, que englobam os critérios constantes do modelo para avaliação da gestão da ética:

- a. O órgão/entidade adota o mecanismo prevenção de desvios éticos?
- b. O órgão/entidade adota o mecanismo detecção de desvios éticos por meio de controles detectivos proativos e reativos, de canais de denúncia e/ou da unidade de auditoria interna?
- c. O órgão/entidade adota o mecanismo correção de desvios éticos?



Na fase de execução, foram coletadas e analisadas informações colhidas mediante ofícios de requisição, entrevistas com gestores, documentos e respostas consolidadas aos questionários de percepção realizados com todos os servidores/empregados das organizações auditadas.

Os processos de governança incluem a disseminação de políticas éticas. Para serem efetivas, essas políticas devem ser compreendidas, aceitas e atuadas pelos servidores/empregados, e devem, também, estar integradas na cultura organizacional (ROTH, 2010, p. 35).

Partindo do pressuposto de que apenas contar com códigos de ética ou de conduta e valores organizacionais estabelecidos não são suficientes para garantir a efetividade da gestão da ética, considerou-se imprescindível a aplicação de questionários de percepção dos servidores/empregados de modo a identificar se a gestão da ética se encontra voltada para o estabelecimento de uma cultura ética no órgão/entidade.

Por conseguinte, foi realizada pesquisa de percepção com servidores/empregados das organizações auditadas (*soft control*), utilizando a ferramenta *LimeSurvey*, de modo a avaliar a percepção dos servidores/empregados sobre a gestão da ética adotada no órgão/entidade.

A avaliação de *soft controls* é considerada uma boa prática. Dessa forma, o modelo para avaliação da gestão da ética identificou critérios para avaliação de *soft controls*.

Todos os *soft controls* em uma organização constituem a cultura organizacional. A cultura organizacional é o controle mais poderoso em qualquer organização porque influencia o comportamento dos funcionários a todo momento de todo dia de trabalho de maneira que eles podem nem estar cientes dele (ROTH, 2010, p. 6).

Com base nesses critérios, foi elaborado questionário de percepção sobre a gestão da ética contendo quatro questões de dados demográficos, para fins estatísticos, e dezesseis questões de percepção dos servidores. Para que o questionário não ficasse muito longo e desinteressante, optou-se por mesclar alguns critérios, de modo a ter uma percepção relacionada às questões macro da gestão da ética e não muito sensíveis, como estabelecimento de código de ética e/ou conduta, sua divulgação e internalização, promoção da comissão de ética, comportamento dos dirigentes, existência de canais de denúncias e percepção acerca da existência de apuração de ilícitos éticos, de modo a alcançar o maior número de interessados em participar da pesquisa.

A cultura organizacional é o controle mais poderoso de qualquer organização, pois influencia o comportamento de todos os servidores/empregados, a todo momento, em todos os dias de trabalho, de formas que eles podem nem mesmo estar cientes. Assim, a informação colhida a partir da percepção dos servidores/empregados é importante, uma vez que a cultura da organização se encontra na percepção dos servidores e não nas palavras e ações dos executivos. Para utilizar a percepção dos servidores como evidência, ela deve ser validada pelos auditores, uma vez que percepção é subjetiva e os empregados podem estar errados. As percepções negativas dos servidores são fatos, mesmo que eles estejam enganados, e podem causar danos a uma unidade de trabalho (ROTH, 2010, p. 6-10).



A maioria das questões elaboradas tinham como respostas opções com as escalas “concordo totalmente”, “concordo”, “discordo”, “discordo totalmente” e “não sei”, considerando-se que os *soft controls* dificilmente podem ser medidos por questões do tipo “sim” ou “não”, que têm valor limitado, uma vez que existe um grau de percepção que não é medido com essas respostas (ROTH, 2010, p. 49).

Além dos critérios estabelecidos no Modelo de Avaliação de Gestão da Ética, cada órgão auditado possui legislação e normativos internos próprios, conforme listado no subitem correspondente.

A seguir, serão apresentados os principais resultados da avaliação realizada no âmbito da Auditoria-Piloto, nos quatro órgãos avaliados.

2.6.2 Tribunal de Contas da União

Com relação ao TCU, foram utilizados como critérios, além daqueles estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética:

- a. a Resolução-TCU 226/2009, que aprovou o código de ética dos servidores do TCU e
- b. a Portaria-TCU 271/2010, que dispõe sobre a composição e o funcionamento da comissão de ética do TCU (CET).

O TCU dispõe de comissão de ética, órgão colegiado de natureza pedagógica e consultiva, de caráter permanente, que tem por finalidade implementar e gerir o código de ética dos servidores, e dispõe de código de ética dos servidores. Ao analisar os papéis da ouvidoria e corregedoria no sistema de gestão da ética do órgão, identificou-se que, no momento da auditoria, a ouvidoria não tinha qualquer relação com a comissão de ética, enviando possíveis denúncias de desvios éticos à corregedoria, que, se fosse o caso, solicitaria manifestação da comissão de ética sobre a conformidade da conduta aos termos do código de ética. A intranet do TCU dispõe de página contendo informações sobre a gestão da ética.

2.6.2.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

Em relação ao mecanismo Prevenção, o TCU possuía iniciativas relacionadas ao mecanismo prevenção de desvios éticos, como o estabelecimento do código de ética, sua divulgação e o estabelecimento de comissão de ética.

No entanto, destaca-se que apenas a instituição de uma comissão de ética e o estabelecimento de código de ética e/ou de conduta não são suficientes para promover a cultura da ética e da integridade. Em conjunto, é necessário garantir que outras medidas preventivas sejam adotadas, a fim de demonstrar o compromisso da organização em ter uma cultura ética e de integridade, principalmente com a implementação dos processos e procedimentos já normatizados, a informação aos servidores acerca dos canais de



comunicação, dos comportamentos esperados, com medidas para internalização dos conceitos éticos e medidas a serem adotadas caso ocorra algum desvio ético.

Dessa forma, foi proposto recomendar ao TCU que designasse servidor, com atribuições exclusivas, para exercer atividade de Secretaria-Executiva da comissão de ética, bem como de estabelecer estrutura específica (com sala e ramais próprios) para o atendimento de denúncias e a adoção dos mecanismos prevenção, detecção e correção de desvios éticos, conforme previsão do art. 12 do Código de Ética dos Servidores do TCU.

Além disso, entendeu-se pertinente determinar à Comissão de Ética do TCU que elaborasse plano de trabalho específico, nos termos do art. 11 do Código de Ética dos Servidores do TCU, a ser divulgado anualmente, que adotasse as boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas.

Entendeu-se, ainda, pertinente recomendar à Comissão de Ética do TCU que definisse a forma como devem se dar as informações sobre situações que, real ou potencialmente, possam suscitar conflito de interesses, nos termos do art. 5º, inc. X, do Código de Ética dos Servidores do TCU.

2.6.2.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção é adotado no TCU por meio das atividades da auditoria interna. No entanto, os gestores da ética (membros da Comissão de Ética) não dispõem de atuação por meio de controles detectivos (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos).

Com relação ao componente “canal de denúncias” do mecanismo detecção, foram identificadas: ausência de interação da ouvidoria com a comissão de ética, falhas na divulgação dos canais da CET para realização de denúncias e lacunas no exame e admissibilidade das denúncias, uma vez que não foi estabelecido processo de apuração de desvios éticos, tampouco rito para encaminhamento de manifestação ao corregedor na hipótese de a CET identificar infração ao código de ética. Não havia previsão de competência da CET ou da Corregedoria para apuração de denúncias de desvios éticos, o que gerava uma lacuna no recebimento e no encaminhamento de denúncias relacionadas a aspectos éticos.

Considerando as lacunas existentes no recebimento, gerenciamento, análise de admissibilidade, encaminhamento e tratamento das denúncias, entendeu-se pertinente recomendar à CE/TCU elaboração e envio ao Presidente do TCU proposta de aprimoramento do Código de Ética dos Servidores do TCU no sentido de estabelecer rito para o processo de recebimento de denúncias de desvios éticos e seu devido encaminhamento para resolver as violações ao Código de Ética dos Servidores do TCU, nos termos do art. 6º, inc. VII, da Portaria-TCU 271/2010, e do art. 11, inc. III, do referido Código de Ética.



2.6.2.3 Conclusões do mecanismo Correção

Em relação ao mecanismo correção, concluiu-se que a gestão da ética do TCU não dispunha do mecanismo, por falta de previsão normativa para apuração de desvios éticos, bem como por falta de apresentação de proposta formulada pela CET acerca das medidas a serem adotadas caso fossem identificadas infrações ao Código de Ética dos Servidores do TCU, em desatenção ao disposto no art. 7º da Portaria-TCU 271/2010.

Dessa forma, entendeu-se pertinente recomendar à Comissão de Ética do TCU que estabelecesse rito para o processo de recebimento de denúncias de desvios éticos e seu devido encaminhamento para resolver as violações ao código, em atendimento ao art. 6º, inc. VII, da Portaria TCU 271/2010, e ao art. 11, inc. III, do Código de Ética dos Servidores do TCU.

2.6.3 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Nas organizações em análise pertencentes ao Poder Executivo Federal (PEF), ou seja, o MPDG e a Valec, foram utilizados como critérios normativos aplicáveis:

- a. O Decreto 1.171/94, o qual aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que, no inc. XXIV, estabelece:

Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

- b. O Decreto 6.029/2207, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal;
- c. A Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego do PEF e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e
- d. A Resolução-CEP/PR 10/2008, que estabelece normas de funcionamento e de rito processual para as comissões de ética instituídas pelo Decreto 1.171/94.

Quanto ao MPDG, foram utilizados como critérios, ainda, além daqueles estabelecidos no Modelo para Avaliação da Gestão da Ética:

- a. A Portaria-MP 62/2016, que instituiu a Comissão de Ética do MPDG (CE-MP);
- b. A Portaria-MP 149/2016, que aprovou o Regimento Interno da Comissão de Ética Setorial do Ministério do Planejamento (CE-MP);



- c. A Portaria-MP 382/2016, que aprovou o Código de Conduta Ética dos agentes públicos do MPDG;
- d. A Portaria-MP 150/2016, que instituiu o programa de integridade;
- e. A Portaria Interministerial 333/2013, que regulamenta a consulta sobre a existência de conflito de interesses e pedido de autorização para exercício de atividade privada;
- f. O Decreto 9.035/2017, que aprovou a estrutura regimental do MPDG.

O sistema de gestão da ética do MPDG, no momento da Auditoria-Piloto, dispunha de comissão de ética (CE-MP), a qual objetivava propiciar a integração do órgão ao sistema de gestão da ética pública, bem como a aderência às práticas de integridade e ao regramento que dispõe sobre a conduta ética no âmbito do PEF. O Código de Ética dos servidores e o programa de integridade foram estabelecidos em 2016. A CE-MP não tinha relação com a ouvidoria e a corregedoria do órgão, e o site do Ministério dispõe de uma página relacionada à gestão da ética.

2.6.3.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

Da análise do sistema de gestão da ética no âmbito da Auditoria-Piloto, foi constatado que o MPDG possuía iniciativas relacionadas ao mecanismo prevenção de desvios éticos, como o estabelecimento do código de ética, sua divulgação e o estabelecimento de comissão de ética.

No entanto, conforme já ressaltado, apenas o estabelecimento de uma comissão de ética e o estabelecimento de código de ética e/ou de conduta não são suficientes para promover a cultura da ética e da integridade no âmbito de uma organização. É necessário garantir que outras medidas preventivas sejam adotadas, a fim de demonstrar o compromisso da organização com a implementação dos processos e procedimentos já normatizados, informando aos servidores acerca dos canais de comunicação, dos comportamentos esperados, por meio da implementação regular de medidas para internalização dos conceitos éticos e das medidas a serem adotadas caso ocorra algum desvio ético.

Dessa forma, entendeu-se pertinente determinar à Comissão de Ética do MPDG que elaborasse plano de trabalho específico, nos termos do art. 1º, inc. XXIV, da Portaria MP 149/2016, a ser divulgado anualmente, que adotasse as boas práticas do mecanismo prevenção estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas.

Ademais, foi proposta determinação ao MPDG para estabelecer uma Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Setorial do MP, designando servidor com atribuições exclusivas, com estrutura específica (com sala e ramais próprios) para o atendimento de denúncias, adoção de mecanismos de prevenção, detecção e correção de desvios éticos, nos termos do art. 6º, inc. I; do art. 7º, §§ 1º e 2º; do art. 8º, inc. III, do Decreto 6.029/2007; e do art. 4º, caput, e § 1º, da Resolução - CEP/PR 10/2008.



2.6.3.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção do MPDG se restringia, no momento da Auditoria-Piloto, ao canal de denúncias, pois não havia controles reativos e proativos de detecção (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos) e a atividade de auditoria interna ainda não havia avaliado se a cultura da ética e da integridade estava sendo monitorada pela gestão, em virtude da imaturidade do sistema de gestão da ética, estabelecido em 2016, com a criação da comissão de ética.

O componente “canal de denúncias” do mecanismo detecção estava em fase de implementação, não havendo interação entre a ouvidoria do servidor e a comissão de ética. Os canais da CE-MPDG para realização de denúncias não eram devidamente divulgados e não seguiam um único protocolo para obtenção e consolidação das informações sobre eventos suspeitos.

Assim, entendeu-se pertinente propor recomendação à CE-MPDG para que, ao estabelecer o canal de denúncias, adotasse as boas práticas dispostas no modelo para avaliação da gestão da ética.

2.6.3.3 Conclusões do mecanismo Correção

O mecanismo correção da gestão da ética do MPDG estava devidamente normatizado no momento da análise, contendo todos os critérios estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética. No entanto, ainda não havia sido utilizado, possivelmente em virtude da imaturidade do sistema, uma vez que a comissão de ética fora instituída em 2016, agravada pelo desconhecimento, pela maioria dos servidores (57,68%), da existência de canais de denúncia. Tendo em vista que a CE-MPDG deverá cumprir os normativos quando da apuração de desvios éticos, não foi proposta recomendação ou determinação em relação a esse item.

2.6.4 Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

No caso específico da Valec, foram ainda adotados como critérios, além daqueles listados no item anterior, referentes ao PEF:

- a. O código de ética publicado no site da entidade;
- b. A Portaria-Valec 569/2012, que instituiu a comissão de ética da Valec (CEV);
- c. A Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias (estatuto das estatais);
- d. O Decreto 8.945/2016, que regulamenta o estatuto das estatais.



A Valec dispõe de código de ética desde 2012, ano em que a CEV passou a funcionar em sua sede, em Brasília. No momento da Auditoria-Piloto, o código de ética, publicado no site da entidade, se encontrava em processo de atualização, e a CEV é a gestora da ética na entidade, sendo responsável pela prevenção, detecção e correção de desvios éticos. A partir de junho de 2016, o Conselho de Administração da Valec (Consad) aprovou a criação da Secretaria-Executiva da CEV (Secoe), com empregado com dedicação exclusiva a partir de março de 2017, para apoiar administrativamente a CEV. A Valec dispõe de página relacionada à gestão da ética na entidade.

2.6.4.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

Para que se possa considerar que uma organização promove a cultura da ética, é imprescindível que os valores sejam estabelecidos, divulgados, assumidos, interiorizados e vivenciados na organização. A promoção da cultura ética está diretamente relacionada à educação para a ética, ou seja, proporcionar a internalização de que as escolhas diárias e posturas diante de acontecimentos da vida afetam não apenas cada um, mas a vida de outras pessoas e a da comunidade.

Assim, uma vez constituída a comissão de ética, a organização deve garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a comissão cumpra com efetividade as suas atribuições, nos termos dos arts. 6º e 8º, inc. III, do Decreto 6.029/2007. No caso da Valec, a organização não demonstra garantir os recursos necessários para que a CEV cumpra com efetividade as suas atribuições. Ademais, não foram estabelecidos normativamente critérios técnicos e éticos para indicação dos membros da comissão de ética.

No momento da análise, a Valec apresentava iniciativas relacionadas ao mecanismo prevenção de desvios éticos, como o estabelecimento do código de ética, sua divulgação e estabelecimento de comissão de ética.

No entanto, conforme já ressaltado, apenas a instituição de uma comissão de ética e o estabelecimento de código de ética e/ou de conduta não são suficientes para promover a cultura da ética e da integridade.

Apesar de a comissão de ética da Valec ter sido instituída em 2012, de acordo com Plano de Trabalho para a Gestão da Ética – 2017/2018, apenas em 2017 foram adotadas boas práticas de promoção da comissão de ética e de atualização do código de ética, entre outras, demonstrando imaturidade do sistema de gestão da ética.

Dessa forma, foi proposto determinar à Valec assegurar as condições de trabalho para que a CEV cumprisse suas funções de forma autônoma e independente, garantindo, especialmente, recursos, em atendimento ao art. 6º, inc. I, ao art. 7º, §§ 1º e 2º, e ao art. 8º, inc. III, do Decreto 6.029/2007.

Foi recomendado ainda à CEV que, ao elaborar o Plano de Trabalho da Secoe (2018/2019), a ser amplamente divulgado no âmbito da empresa, adotasse as boas práticas do mecanismo



prevenção estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas, de forma a promover a cultura ética na organização.

2.6.4.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção da Valec se restringia, no momento da Auditoria-Piloto, ao canal de denúncias, pois não havia controles reativos e proativos de detecção (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos) e a atividade de auditoria interna ainda não havia avaliado se a cultura da ética e da integridade estavam sendo monitoradas pelo gestor.

De acordo com informação recebida no Fórum de Gestão da Ética das Estatais, o problema da ausência de normativo assegurando garantias de proteção que impedissem qualquer retaliação aos membros das comissões de ética e aos servidores/empregados que atuavam nas secretarias-executivas das comissões de ética era corriqueiro no âmbito das empresas estatais.

Dessa forma, considerou-se oportuno propor recomendação à Comissão de Ética Pública (CEP), com fundamento no art. 1º do Decreto de 26/05/99, e nos arts. 1º, inc. III, e 4º, inc. IV, do Decreto 6.029/2007, para que estabelecesse normas de forma que órgãos e entidades previssessem, em seus códigos de ética, salvaguardas aos responsáveis pela apuração das denúncias de desvios éticos e aos empregados que prestassem serviço à Secretaria-Executiva das comissões de ética durante e depois do mandato por um período consecutivo, como inamovibilidade e assistência jurídica, no caso de serem inseridos no polo passivo de demandas judiciais, com vistas a garantir a observância da independência e da imparcialidade das comissões de ética, nos termos do art. 10 do Decreto 6.029/2007.

Entendeu-se ainda pertinente propor determinação à Valec para que estabelecesse políticas que proibissem retaliação a empregados que denunciassessem, de boa-fé, desvios éticos, bem como aos responsáveis pela apuração das denúncias, prevendo salvaguardas aos membros da comissão de ética e dos empregados que prestassem serviço à Secretaria- Executiva da CEV durante e depois do mandato por um período consecutivo, em atenção ao art. 9º, § 1º, inc. IV, da Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) e art. 18, inc. IV, do Decreto 8.945/2016.

Ademais, entendeu-se pertinente propor recomendação à CEV para que, ao elaborar o Plano de Trabalho da Secoe (2018/2019), a ser amplamente divulgado na empresa, adotasse as boas práticas do mecanismo detecção estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação dos canais de denúncia e dos encaminhamentos dados às denúncias recebidas, mesmo quando consideradas improcedentes, com vistas a demonstrar aos empregados que a CEV é atuante, aumentando a expectativa de controle.



2.6.4.3 Conclusões do mecanismo Correção

O mecanismo correção da gestão da ética da Valec está devidamente normatizado, com todos os critérios estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética, e os processos de apuração seguem os ritos estabelecidos na legislação. Não foi proposta recomendação em relação a esse item.

2.6.5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Quanto ao TJDF, foram utilizados como critérios, além daqueles estabelecidos no modelo para avaliação da gestão da ética:

- a. Resolução-TJDF 8/2015, que estabeleceu o código de ética dos servidores do TJDF;
- b. Portaria-Conjunta 23/2017, que instituiu a Comissão de Ética;
- c. Portaria-Conjunta 72/2017, que criou a Coordenadoria de Ética e Disciplina do TJDF.

O TJDF instituiu o Código de Ética e de Conduta dos servidores em 2015 e a Comissão de Ética foi instituída em 2017. As infrações éticas são apuradas por meio da Coordenadoria de Ética e Disciplina (CED), também criada em 2017. As denúncias de desvios éticos são recebidas por meio da ouvidoria-geral do órgão, que as encaminha à CED. A intranet do tribunal dispõe de página com informações sobre a gestão da ética.

2.6.5.1 Conclusões do mecanismo Prevenção

O sistema de gestão da ética do TJDF se encontrava em fase inicial de implementação no momento da Auditoria-Piloto, pois a Comissão de Ética foi instituída em abril/2017, mas foram identificadas diversas iniciativas no sentido de se realizar um trabalho preventivo de conscientização e de construção de uma cultura ética no âmbito do Tribunal.

Feitas essas considerações, foi proposto determinar à Comissão de Ética do TJDF que definisse uma política de conflito de interesses, nos termos do inciso XII do art. 11 do código de ética do TJDF.

Ademais, foi proposto recomendar à Comissão de Ética do TJDF fazer constarem do plano de trabalho as boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética, objetivando criar eficiente sistema de divulgação, esclarecimento, internalização aos servidores e orientação às demais áreas do órgão sobre as práticas de gestão da ética específicas das respectivas áreas, com vistas a promover a cultura ética no órgão.



2.6.5.2 Conclusões do mecanismo Detecção

O mecanismo detecção era adotado no TJDFT por meio das atividades da auditoria interna, no momento da Auditoria-Piloto. No entanto, os gestores da ética não dispunham de atuação por meio de controles detectivos (indicadores para apuração de desvios éticos e técnicas de análises de dados para detectar atividades de desvios éticos).

Com relação ao componente canal de denúncias do mecanismo detecção, apesar de a ouvidoria disponibilizar diversos meios pelos quais servidores e *stakeholders* externos pudessem comunicar suspeitas de desconformidades éticas, não ficava clara para cerca de metade dos servidores a existência desse canal para o recebimento de denúncias de desvios éticos, de acordo com a pesquisa de percepção realizada durante a Auditoria-Piloto.

Não havia divulgação dos procedimentos a serem adotados sobre as denúncias de desvios éticos, bem como não existia compilação de dados de natureza ética e não haviam sido estabelecidas políticas que proibissem a retaliação a servidores que denunciassem de boa-fé, bem como aos responsáveis pela apuração das denúncias, tendo metade dos servidores informado não terem obtido informações sobre o encaminhamento dado à sua denúncia, de acordo com a pesquisa de percepção realizada durante a Auditoria-Piloto.

Ante o exposto, entendeu-se pertinente propor recomendação à Comissão de Ética do TJDFT para que adotasse boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética no estabelecimento do canal de denúncias, no gerenciamento das denúncias recebidas e na análise e admissibilidade das denúncias de desvios éticos.

2.6.5.3 Conclusões do mecanismo Correção

O mecanismo correção da gestão da ética do TJDFT estava, no momento da Auditoria-Piloto, em fase de definição de ritos para apuração de desvios éticos, os quais constariam do regimento interno da comissão de ética, ainda não editado. Registre-se que fora criada a Coordenadoria de Ética e Disciplina (CED), à qual caberia a instrução dos procedimentos éticos.

Ante o exposto, entendeu-se pertinente propor recomendação à Comissão de Ética do TJDFT para que adotasse as boas práticas estabelecidas no modelo para avaliação da gestão da ética no estabelecimento dos ritos relacionados ao procedimento ético preliminar e ao processo de apuração ética.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto de reiteradas denúncias de corrupção em organizações públicas e privadas no Brasil, cresce a demanda da sociedade por mais ética, integridade e transparência nessas organizações.



A promoção da ética, da transparência e da boa governança possibilita o aumento da confiança nas organizações governamentais, tão desacreditada em razão da constatação da falência moral de instituições que deveriam ocupar-se com a prestação de serviços públicos essenciais à população.

Nesse sentido, as EFS podem contribuir para o resgate da confiança nas organizações públicas, por meio de trabalhos de auditoria que avaliem a gestão da ética em cada uma, colaborando para a melhoria da respectiva governança.

Trabalhos anteriores de avaliação da gestão da ética realizados pelo TCU apontaram falhas nas estruturas relacionadas à gestão da ética em diversas organizações públicas, consequentemente agravando o risco de eventuais desvios de conduta, de falta de comprometimento com valores éticos, de enfraquecimento da imagem da organização e de prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público.

O TCU concluiu, em 2017, um Levantamento com o objetivo de obter conhecimento sobre as práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais. O trabalho resultou na proposta de um Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, o qual foi aprovado por meio do Acórdão 581/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, proposto como uma metodologia objetiva para avaliação da gestão da ética em organizações públicas, de caráter orientativo e compreensivo. Essa metodologia pode ser utilizada em outros trabalhos de avaliação da gestão da ética de organizações jurisdicionadas do TCU, contribuindo para o seu fortalecimento.

A fim de validar e de aperfeiçoar o modelo proposto, em 2018 foi realizada Auditoria-Piloto em quatro organizações representantes dos três Poderes da União: TCU, Valec, MPDG e TJDFT. Como resultado desse trabalho, o Modelo de Avaliação de Gestão da Ética foi testado, aprimorado e aprovado, e conclui-se que poderá ser utilizado como critério em futuros trabalhos de auditoria na gestão da ética. Ademais, foram identificadas oportunidades de melhoria na gestão da ética dos órgãos auditados, as quais foram objeto de proposta de recomendações ou determinações (TCU, 2018).

Além de ser utilizado como critério de auditoria, as práticas relacionadas no Modelo de Avaliação de Gestão da Ética, a partir do estudo aprofundado de boas práticas adotadas para a promoção da ética em organizações públicas nacionais e internacionais, servem como orientação às organizações públicas sobre como implantar um adequado sistema de gestão da ética no âmbito das organizações públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 maio 2019.

CORTINA, Adela; NAVARRO, Emilio Martínez. **Ética**. Ediciones Akal, 1996.

DA SILVA PERES, Saulo Antonio. DOMENICO, Thainá Di. **Maiêutica-Estudos Contemporâneos em Gestão Organizacional**, v. 1, n. 1, 2013.



DE SÁ, Antonio Lopes. **Ética profissional**. Atlas, 1996.

EUROSAI - European Organization of Supreme Audit Institutions. **Auditing Ethics in the Public Sector**: A general overview of SAI's practices. 2014.

HUMBERG, Mario Ernesto. Ética organizacional e relações públicas. **Organicom**, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138970>. Acesso em: 3 maio 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **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, 2015.

INTOSAI - Internationale Organization of Supreme Audit Institutions. ISSAI 30: **Código de Ética**. Viena, Áustria, 2013.

MEIRA, Fabio Bittencourt. O Processo de Burocratização da Ética (ou como se produz a Ética na própria Empresa). **Anais Eletrônicos do XXIX Encontro Nacional da ANPAD**, 2005.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética**: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17022>. Acesso em 1 set. 2021.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **Ética na administração pública federal**: a implementação de comissões de ética setoriais: entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=44465>. Acesso em: 4 set. 2021.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Principles for managing ethics in the public service**. OECD Recommendation, 1998.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries**, 2000.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Parceiros para a Boa Governança**: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2014.

ROTH, James. **Best Practices**: Evaluating the Corporate Culture, IIA. Research Foundation. 2010. p. 6.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. **Uma proposta de instrumento para avaliação da Ética na Gestão Pública, com parâmetros de fundamentação teórica em Kant e no Utilitarismo**. www.tcu.gov.br, p. 35, 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/579>. Acesso em 1 set. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento da Gestão da Ética na Funasa. Acórdão 517/2005-TCU-Plenário.** TC 015.414/2004-7. Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, DF, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento da Gestão da Ética na Petrobras. Acórdão 684/2005-TCU-Plenário.** TC 015.408/2004-0. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 2004a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento de Gestão da Ética no BNDES. Acórdão 1.331/2005-TCU-Plenário.** TC 004.420/2005-4. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento de Gestão da Ética na CVM. Acórdão 1.030/2005-TCU-Plenário.** TC 015.415/2004-4. Relator Ministro Marcos Vinicius Vilaça. Brasília, DF, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento do perfil de governança pública das organizações da administração pública federal. Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário.** TC 020.830/2014-9. Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Planejamento Estratégico TCU 2015-2021.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico/referencial-estrategico.htm>. Acesso em: 2 jan. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Levantamento sobre a Gestão da Ética em Organizações Públicas Federais. Acórdão 581/2017-TCU-Plenário.** TC 031.604/2016-1. Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção:** Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, DF, 2. ed., 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Auditoria-Piloto sobre a Gestão da Ética em Organizações Públicas Federais. Acórdão 674/2018-TCU-Plenário.** TC 027.085/2017-1. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Resolução-TCU 315/2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ftcucloud.sharepoint.com%2Fsites%2FResolucao3152020%2FDocumentos%2520Compartilhados%2F1.%2520Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o-TCU%2520315-2020.pdf&clen=193950&chunk=true>. Brasília, DF, 2020. Acesso em: 27 mar. 2022.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/123456789/1590>. Acesso em: 1 set. 2021.



APÊNDICE I – MODELO PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA

Mecanismo Prevenção

Prática P1.1 – Promover a cultura da ética e da integridade na organização

Os órgãos, processos e/ou procedimentos para promoção da ética, previstos em normativos internos, estão implementados;

A comissão de ética se reúne com a área de gestão de pessoas e/ou outras correlatas, para orientar sobre práticas de gestão de ética específicas;

Há clareza nas descrições das atividades e responsabilidades dos cargos, de modo a evitar ambiguidades que possam resultar em violações éticas;

São estabelecidos impactos de desvios éticos sobre recrutamentos, promoções, bem como ocupação de cargos e funções de confiança;

É realizada avaliação do nível ético individual, nas avaliações de desempenho;

As expectativas sobre a conduta ética constam da descrição dos cargos;

Há inserção da matéria “ética” nos processos de seleção de estagiários e servidores/empregados;

A comissão de ética se reúne com as áreas apropriadas de compras e contratações e/ou outras para orientar sobre práticas de ética específicas para as respectivas áreas;

Os servidores/empregados, membros da alta administração e de conselhos, após serem apresentados ao código de ética e/ou de conduta, firmam termo de que conhecem, entendem e se comprometem a comportar-se de acordo com os padrões éticos e de integridade esperados;

A ausência de assinatura do termo pelos servidores/empregados gera impedimentos de ocupação de cargos/funções de confiança e/ou impacta na avaliação de desempenho;

A ausência de assinatura do termo pelos membros da alta administração e/ou dos conselhos gera impedimentos e/ou restrições.

Prática P1.2 – Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração

A alta administração demonstra comprometimento com a disseminação das normas de conduta ética (utilizando meios corporativos como revistas, boletins, site, e-mail de mala direta, fóruns ou painéis de discussão ética, dentre outros);

A alta administração deixa claro aos servidores/empregados que qualquer comportamento não ético, especialmente relacionado a fraude e corrupção, não será tolerado;

A alta administração demonstra comprometimento com a observância das normas de conduta ética e declara publicamente esse compromisso;

Os representantes da alta administração são modelos a serem seguidos, enquanto líderes, pessoas e/ou cidadãos;



É perceptível que a alta administração se esforça para cumprir com as leis e regulamentações aplicáveis ao órgão/entidade;

Os servidores/empregados percebem que suas chefias diretas demonstram condutas de natureza ética;

Os servidores/empregados percebem que suas chefias diretas se esforçam para cumprir com as leis e regulamentações aplicáveis ao órgão/entidade;

Prática P1.3 – Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta

Estabelecimento

Existe Código de Ética

O Código de Ética contém (mínimo esperado):

Objetivos (expectativas);

Escopo de aplicação (a quem é aplicável);

Clareza sobre os processos de natureza ética (consultas, denúncias, apurações) e formas de utilização dos mecanismos descritos;

Agentes responsáveis para esclarecer casos de dúvidas sobre ética;

Hierarquia entre valores e regras (se a ordem em que são apresentados tem importância);

Instâncias consultivas e decisórias;

O Código de Ética está aprovado por conselho superior;

O Código de Ética é revisado, no mínimo, trianualmente;

Divulgação

As normas de conduta são divulgadas entre os servidores/empregados;

Há comunicações regulares para lembrar ou atualizar os servidores/empregados sobre as expectativas do programa de gestão ética;

A entidade ou órgão afere o grau de conhecimento das normas de conduta por parte dos seus servidores/empregados;

O plano de trabalho de gestão da ética é anualmente divulgado em relatório amplamente acessível ao público interno e externo;

Todas as normas de ética são compiladas em ambiente facilmente acessível aos agentes externos e internos, havendo cópias eletrônicas e impressas disponíveis a todos;

Na página principal do órgão/entidade, há [link](#) que direcione para sítio que trate de aspectos da ética, contendo FAQ (perguntas e respostas) adequado, com tutorial de como proceder caso se torne consciente de conflito ético;



Há comunicações regulares para informar os servidores/empregados de alterações no código de ética;

Existe um banco de dados atualizado sobre dilemas éticos;

As boas práticas em ética são adequadamente divulgadas;

Os servidores/empregados são conscientes de que existe um programa de gestão ética;

Os servidores/empregados sabem como obter informações sobre programa de gestão ética;

Todos os servidores/empregados, permanentes e temporários, efetivos ou contratados, conhecem o código de ética e o programa de gestão da ética;

Os servidores/empregados conhecem comportamento ético que o órgão/entidade espera deles;

Os usuários, internos e externos, sabem sobre a existência do programa de gestão da ética e como obter informações sobre ele, podendo encontrar referências dele no *website* do órgão/entidade.

Esclarecimento

Há canal para o esclarecimento de dúvidas acerca da aplicação dos códigos de ética e/ou de conduta;

Há canais estabelecidos para apresentação de dúvidas e esclarecimentos sobre a aplicação das normas de conduta a situações práticas do dia a dia dos servidores/empregados;

Existe banco de dados das preocupações e expectativas acerca da gestão ética;

Os servidores/empregados conhecem o banco de dados sobre dilemas éticos e sabem como acessá-lo;

Os servidores/empregados sabem da existência de canais de comunicação pelos quais podem tirar dúvidas sobre comportamento ético.

Internalização

Os servidores/empregados recebem treinamento sobre programa de gestão ética;

Todos os servidores/empregados foram treinados nos últimos três anos;

Existe treinamento anual que reforça o programa com módulos individuais abordados com maior profundidade;

Os servidores/empregados se sentem suficientemente capacitados em temas éticos e de conflitos de interesse;

Há capacitação periódica sobre temas atinentes a ética (código de ética, código de conduta, suas aplicações no dia a dia, dentre outros), com mecanismos para garantir a adesão à capacitação para: i) a alta administração; ii) membros do conselho; e iii) servidores/empregados;

Existem treinamentos baseados nas regras e nos valores sensíveis ao órgão/entidade;



Há capacitação dos beneficiários de programas, usuários de serviço público e fornecedores no que tange à ética;

Prática P1.4 – Promover comissão de ética

Há comissão ou comitê de ética;

A comissão de ética está vinculada a órgão de direção ou à autoridade máxima da organização;

Há critérios técnicos e éticos para a indicação dos integrantes da comissão de ética;

A comissão de ética funciona como instância consultiva;

A comissão de ética analisa as condutas que podem ter infringido o código de ética e/ou o de conduta;

A comissão de ética define as sanções cabíveis;

A comissão de ética supervisiona as ações de promoção da ética;

A organização garante recursos humanos, materiais e financeiros para que a comissão cumpra com efetividade as suas atribuições;

A existência da comissão de ética e a sua função e as suas decisões sobre ato ou fato submetido à sua apreciação são divulgadas (não aplicável quando houver previsão legal de sigilo);

Servidores/empregados conhecem sua comissão de ética, e sabem de suas competências;

Servidores/empregados acham que a comissão de ética é atuante;

Servidores/empregados acham que a comissão de ética responde consultas em tempo hábil.

Prática P1.5 – Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa

Há norma ou prática que determine aos servidores/empregados que informem à comissão de ética sobre o patrimônio que possa suscitar conflito com as atividades da organização e indique o modo pelo qual irá evitar o conflito;

Prática P1.6 – Instituir política de prevenção de conflito de interesse

Existe clara política sobre conflitos de interesses;

A organização mapeou sua estrutura e identificou os cargos, setores e atividades que podem estar mais suscetíveis a desenvolver conflito de interesses;

As circunstâncias que caracterizem o conflito de interesse estão dispostas nos códigos de ética e de conduta, bem como as ações que o servidor/empregado deve tomar para evitá-las;

A organização possui procedimentos para declaração de interesses privados que possam criar potenciais conflitos de interesses;



A organização provê seus servidores/empregados com informações suficientes acerca das condições que gerem conflitos de interesses (seja por meio de exemplificações, ou *check lists* para auxiliar em decisões individuais, etc);

Os servidores/empregados foram capacitados em prevenção de conflito de interesses, em especial, das aplicações da Lei 12.813/2013;

Há monitoramento da evolução do quantitativo de casos de conflito de interesses;

Há norma que estabeleça os procedimentos a serem adotados após o afastamento de cargo/função que possa gerar conflitos de interesses com cargo/função futuro (quarentena);

Há requisitos claros, transparentes e monitoráveis para a quarentena;

Há monitoramento sobre o cumprimento dos requisitos de quarentena;

Os servidores/empregados conhecem as políticas de prevenção de conflito de interesses;

Os servidores/empregados sabem como proceder no caso de dúvida sobre potencial conflito de interesses.

Prática P1.7 – Regular o recebimento de presentes e participação em eventos

As políticas sobre brindes e presentes são suficientes para esclarecer adequadamente em quais situações estes podem ser aceitos (ex.: valores máximos, proibições para recebimentos reiterados, registro e transparência dos presentes relevantes, regramento de que os presentes sejam entregues à organização);

São tratados como presentes quaisquer benefícios diretos ou indiretos, tais como ingresso para eventos, hospedagem, empréstimo de veículo ou moradia, concessão de transporte de qualquer natureza, *upgrades* em passagens, pagamento de refeições e descontos em geral não extensivos a qualquer um;

A participação, como convidado ou palestrante, em seminário, congresso e outros eventos é tratada como uma fonte potencial de conflito de interesse (pois, dependendo das condições, pode estar mascarando um recebimento de presente, sendo analisada caso a caso).

Mecanismo Detecção

Prática D1.1 – Controles reativos de detecção

Há implementação sistemática de indicadores para apuração de desvios éticos (*red flags*);

O uso desses indicadores inclui, no mínimo, as seguintes etapas:

Identificar indicadores: mapear as circunstâncias que são incomuns na organização, o que requer experiência na atividade;

Implementar indicadores: sistema de supervisão dos indicadores implementados permite acompanhar em tempo real as transações que são realizadas nos sistemas da organização;



Avaliar transações detectadas: ao detectar evento que atende aos critérios do indicador, adota as decisões predefinidas pelo gestor;

Servidores/empregados que cometam desvios éticos provavelmente serão descobertos.

Prática D1.2 – Controles proativos de detecção

São empregadas técnicas de análise de dados e/ou outras ferramentas tecnológicas para detectar atividades de desvio ético (*data mining*, *data matching* e *data analytics*, dentre outras);

A comissão de ética monitora o cumprimento das normas de conduta (conta com rotinas de identificação das áreas, processos ou funções mais suscetíveis a desvios éticos);

Existe uma atuação prospectiva para a identificação de condutas que violem a ética em nível individual (seja por meio de supervisão, ou controles formais, ou análise dos dados), de modo que desconformidades não sejam identificadas exclusivamente por denúncias e reclamações;

Existe uma atuação prospectiva para a identificação de condutas que violem a ética em nível corporativo (*accountability* ampla com os agentes de controle social, mapas setorizados de violações de integridade e de ocorrências de dilemas éticos);

Prática D2.1 – Estabelecer canal de denúncias

Há canais formais para servidores/empregados ou *stakeholders* externos reportarem denúncia ou reclamação de natureza ética;

Existem diversos meios pelos quais servidores/empregados ou *stakeholders* externos podem comunicar suspeitas de desconformidade;

Há *hotline* externa em que servidores/empregados e *stakeholders* externos podem denunciar ou informar sobre suspeitas de desconformidade;

Todos os meios (formulários eletrônicos na *internet*, por *e-mail*, por telefone, carta e presencialmente) seguem um protocolo consistente para obtenção e consolidação das informações sobre os eventos suspeitos;

Há divulgação permanente, aos servidores/empregados e às partes interessadas, acerca dos canais disponíveis para denúncias e reclamações;

Há formulário eletrônico, de fácil acesso, estruturado ou com orientações, de forma a induzir o denunciante a reportar o máximo de informações relevantes. Se o formulário for apenas um campo livre para inserção de texto, o denunciante fica à deriva para narrar o que quiser, o que não é interessante;

Os atendentes das denúncias telefônicas e presenciais são capacitados e possuem controles procedimentais (*check lists*) que lhes permitam obter as informações necessárias a um eventual processo de apuração ética;

O canal de denúncia é monitorado e avaliado, identificando o número e tipos de denúncias e o que aconteceu com as denúncias recebidas;

Os servidores/empregados sabem da existência de canais de comunicação formais, pelos quais podem reportar desvios éticos;



Prática D2.2 – Gerenciar as denúncias recebidas

A estrutura de gerenciamento de denúncias está preparada para recepcionar, inclusive, denúncias contra a alta administração (Nesse caso, elas devem ser reportadas a uma instância superior, a exemplo de conselhos de administração ou órgãos colegiados);

A organização estabelece e divulga os procedimentos a serem adotados interna e externamente sobre as denúncias de desvios éticos recebidas, inclusive prevendo o encaminhamento para corregedoria e órgãos de controle, de fiscalização, de investigação e judiciais;

A organização toma medidas para assegurar que os denunciadores se sintam confortáveis em denunciar, proporcionando a eles a oportunidade do anonimato, se preferirem;

As denúncias são tratadas sigilosamente até decisão definitiva sobre a matéria;

No momento da denúncia, caso identificada, fica claro para o denunciante que eventualmente a sua identificação pode se tornar pública ao final da investigação;

No caso de denúncias por servidores/empregados, a organização estabeleceu políticas que proibam retaliação a servidores/empregados que denunciem de boa-fé, bem como aos responsáveis pela apuração das denúncias;

Existe compilação de dados sobre reclamações e apurações de natureza ética, que permitam a obtenção de informações estruturadas pelos interessados, resguardados os sigilos legalmente oponíveis;

Os dados compilados são empregados para melhoria do código de ética, bem como demais processos do sistema de gestão de ética;

Servidores/empregados sentem-se empoderados para levantar questões sobre temas de desconformidade ética;

Os servidores/empregados se sentem protegidos de represálias caso denunciem condutas antiéticas.

Prática D2.3 – Análise e admissibilidade das denúncias

Cada denúncia é avaliada por uma pessoa preparada para isso;

As denúncias trazem elementos que justifiquem movimentar a estrutura organizacional, no mínimo:

O quê: qual a conduta?

Quem: quem é ou são os agentes envolvidos?

Por quê: por qual motivo se está realizando a conduta, qual o seu propósito?

Como: qual a forma de atuação dos agentes?

Quando: em qual data, por qual período de tempo ou desde quando vem sendo realizada a conduta?

Onde: unidade da organização ou sistema de informática onde foi realizada a conduta?



Os servidores/empregados entendem que suas denúncias e/ou reclamações foram apuradas tempestivamente e de modo efetivo.

Prática D3.2 – Avaliar a cultura e gestão da ética e da integridade

A auditoria interna auxilia a organização no tocante à implementação do sistema de gestão da ética e da integridade organizacional, por meio de aconselhamento e de propostas de aperfeiçoamento, sendo a sua função primordial avaliar se os controles internos implementados pelo gestor são adequados. Pode, também, auxiliar o gestor a identificar e avaliar os riscos enfrentados por sua organização;

A auditoria interna, periodicamente, avalia se a cultura de gestão da ética e da integridade está sendo monitorada pelo gestor, especialmente nos aspectos:

Atualização dos códigos de ética e de conduta;

Comunicação e divulgação regular e eficiente dos valores e princípios;

Envolvimento dos servidores/empregados, alta administração, membros dos conselhos, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores e do compromisso deles em seguir os preceitos estabelecidos;

Atuação da comissão de ética em receber manifestações e adotar providências;

Apuração e sanção dos desvios éticos e de integridade.

Mecanismo Correção

Prática C1.1 – Procedimento ético preliminar

Existe procedimento preliminar de apuração ética, contendo, no mínimo, os seguintes passos:

Recebida pela comissão de ética notícia, representação ou denúncia de transgressão ética, verificação de admissibilidade da demanda (deve conter a conduta antiética cometida e elementos de prova ou indicação de onde podem ser encontrados; a existência de indicação de autoria é recomendada, mas não decisiva);

Se admitida a demanda, prosseguirá a investigação com a coleta documental e, se conveniente, a oitiva do investigado;

Com base no relatório produzido, a comissão decidirá se arquiva o processo, propõe um acordo de conduta com o investigado ou converte num processo de apuração ética;

Decidido um acordo de conduta com proposta aceita pelo investigado, fica o processo sobrestado por período definido em código de ética;

Cumprido o acordo e findo o período, e se, arquivamento do processo. Se descumprido, convertido em processo de apuração ética;

Há mecanismos que garantam que os desvios de conduta e as transgressões sejam apurados sem favorecimentos;

Na percepção dos servidores/empregados, inexistem favorecimentos na apuração de transgressões às condutas;

Os servidores/empregados sentem que são tratados com justiça.

Prática C1.2 – Processo de apuração ética e de integridade

O processo de apuração ética contém, no mínimo, os seguintes passos:

Notificação inicial para apresentação de defesa prévia, por escrito, em prazo determinado;

Elaboração de relatório de análise da defesa prévia e notificação ao investigado para alegações finais;

Decisão final;

Encaminhamento do processo às demais instâncias, sempre que percebida repercussão nas esferas administrativa, civil ou disciplinar.

Servidores/empregados que cometam desvios éticos efetivamente estarão sujeitos às consequências apropriadas;

A alta administração está preparada para adotar ações corretivas firmes, incluindo aplicação de medidas disciplinares;

A alta administração adota medidas efetivas sempre que casos de má conduta são descobertos ou relatados.

Fonte: Modelo para Avaliação da Gestão da Ética, Acórdão 581/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (TC 031.604/2016-1).

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



GOVERNANÇA PÚBLICA E UNIDADES DE CONTROLE INTERNO: NÍVEL DE ADERÊNCIA ÀS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

Governance in the Public Sector and Internal Control Units: Adherence Level of good practices of Governance

Gilderlanio Alves Holanda

Mestre em Ciências Econômicas pela UFRN e Auditor interno governamental da UFRN.

Erivan Ferreira Borges

Doutor em Ciências Contábeis. Mestre em Administração. Graduado em Ciências Contábeis e em Investigação Forense e Perícia Criminal. Professor Efetivo (Associado) do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN, em nível de graduação e pós-graduação.

RESUMO

O estudo analisa e avalia a aderência das Unidades de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte à luz das boas práticas de governança pública. Para isso, discute o Modelo de Avaliação da Governança em órgãos e entidades da Administração Pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, bem como a Lei Complementar Estadual 638/2018 e a Instrução Normativa 2/2018 da Controladoria Geral do Estado. A partir disso, elabora não só os critérios de avaliação e pontuação como também o questionário, estruturado nas dimensões: liderança; estratégia; e controle. O estudo revelou que há fragilidades nas estruturas de governança das Unidades de Controle Interno que podem comprometer não só a independência e a objetividade dos integrantes dessas unidades, como também a atividade de controle interno avaliativo. Conclui-se que, das 55 unidades de controle avaliadas, 19 foram classificadas no nível de aderência inicial e 36, básico.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública. Unidade de Controle Interno. Poder Executivo do Rio Grande do Norte.



ABSTRACT

This study attempts to analyze and evaluate the adherence of the Internal Control Units of Rio Grande do Norte Government Executive Branch in the light of good practices of governance applied to the public sector. Using the Tribunal de Contas da União (TCU) Governance Evaluation Model, it discusses the concept of public governance, organs and entities of the Public Administration, in accordance with State Law 638/2018 and Normative Instruction 2/2018 – Control / RN. From this perspective, the study brings evaluation criteria and scores as well as a survey divided into three dimensions: Leadership, Strategy, and Control when applied to Internal Control Units in order to measure their adherence level by dimensions and globally. The study points out that some professional practices may compromise the independence and objectivity of these professionals in the Internal Evaluation Control Unit as well as in the daily evaluation activities. Overall, 19 units were ranked in the initial adherence level and 36 in a basic level.

KEYWORDS: Public Governance. Internal Control Units. Rio Grande do Norte Executive Branch.

1. INTRODUÇÃO

Apesar de constar, no art. 52 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte de 1989, autorização para cada Poder implantar seu sistema de controle interno, o Poder Executivo instituiu o seu apenas em 1997, por meio da Lei Complementar Estadual 150/97. Essa lei criou e organizou o sistema, formado pela Controladoria Geral do Estado – órgão central – e pelas Unidades de Controle Interno (UCIs) de cada órgão ou entidade pública, vinculadas tecnicamente ao órgão central. Em 2018, alterações significativas aconteceram no arcabouço jurídico desse sistema com a edição da Lei Complementar Estadual 638/2018 e da Instrução Normativa da Control 2/2018.

Na literatura nacional que trata sobre sistemas de controle interno na esfera estadual, não constam estudos relativos às UCIs do Rio Grande do Norte. Já em relação ao órgão central, encontram-se pesquisas que buscaram traçar um perfil sobre a política de recursos humanos, assim como a organização e funcionamento desse órgão. No entanto, tais pesquisas não abordaram as UCIs.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as estruturas de governança dos órgãos e das unidades de controle interno das unidades jurisdicionadas dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, com o intuito de obter subsídios para desenvolver uma metodologia de avaliação da estrutura de governança na Administração Pública Direta.

O Tribunal elaborou um modelo para avaliar a governança de órgãos e entidades da Administração Pública, a partir da formulação do entendimento acerca do termo “governança” no setor público. Dessa maneira, a governança pública compreende, em essência, os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em ação, voltados para direcionar, avaliar e monitorar a gestão organizacional, com foco no interesse público.



Nessa perspectiva, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: qual o nível de aderência das estruturas de governança das unidades de controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte à luz das boas práticas de governança aplicadas ao setor público?

Para tanto, o estudo tem por objetivo geral investigar e avaliar a aderência das estruturas de governança das UCIs do Poder Executivo do Rio Grande do Norte à luz das boas práticas de governança no setor público, sobretudo as contidas na Lei Complementar Estadual 638/2018, na Instrução Normativa da Control 2/2018 e em normas profissionais do Instituto de Auditores Internos (IIA), a partir do Modelo de Avaliação da Governança em Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo TCU (2014)¹.

Por fim, o estudo pretende contribuir para a aplicação de metodologias de avaliação não só nas unidades de controle interno, bem como para o planejamento estratégico da Control no tocante ao fortalecimento das estruturas de governanças das UCIs.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Estudos sobre governança no setor público ganharam impulso a partir da crise fiscal dos estados nos anos 80 do século XX, sobretudo nos EUA e na Europa (BRASIL, 2014; OLIVEIRA, 2015; MARINHO, 2017). Um dos principais instrumentos para mitigar essa crise foi a reformulação político-administrativa e econômica do Estado com a finalidade de torná-lo “mais eficaz, eficiente e efetivo quanto às políticas estatais, a fim de entregar serviços públicos de maior qualidade à sociedade” (OLIVEIRA, 2015, p. 36).

Nos anos 2000, governos e instituições internacionais direcionaram esforços ao desenvolvimento de boas práticas de governança aplicadas ao setor público, com a finalidade de melhorar o desempenho organizacional e reforçar valores éticos.

De acordo com a *International Federation of Accountants* (IFAC) (2013), não há consenso a respeito do conceito de governança no setor público, uma vez que ele varia conforme o arcabouço jurídico da instituição governamental. Apesar disso, não só os fundamentos da boa governança como também modelos de governança se encontram presentes nos mais diversos arcabouços.

Segundo o Australian National Audit Office (ANAO) (2006 apud IFAC, 2013), governança no setor público corresponde ao conjunto de responsabilidades, práticas, políticas e procedimentos realizados pelas agências executivas para fornecer direcionamento estratégico, assegurar que os objetivos sejam alcançados, gerenciar os riscos e usar os recursos de forma responsável e com accountability.

¹ Com adaptações à realidade das UCIs. De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014), esse modelo pode ser adotado em outras perspectivas de análise.

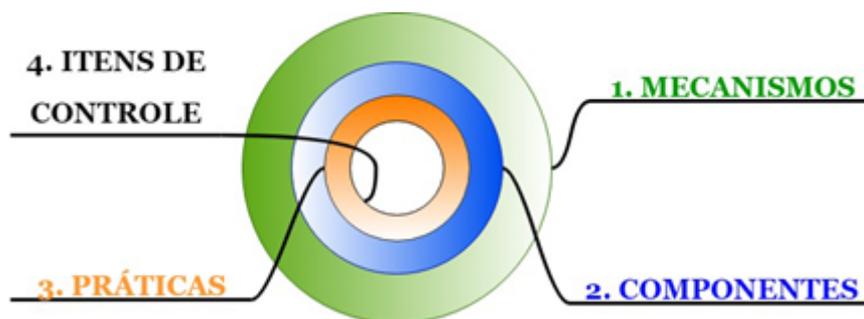
Ademais, o Instituto dos Auditores Internos (IIA) (2012 apud IFAC, 2013) acrescenta a essa tendência conceitual o comportamento ético e responsável. A governança no setor público abrange as políticas e procedimentos usados para direcionar as atividades organizacionais para fornecer segurança razoável para que os objetivos sejam alcançados e que as operações executadas de uma maneira ética e responsável.

No Brasil, para o TCU (BRASIL, 2014, p. 26), a governança aplicada nas organizações públicas pode ser entendida como “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”².

Esse conceito não só apresenta convergência com os sugeridos pelo ANAO (2006) e pelo IIA (2012), como também deu impulso à formulação do Modelo de Avaliação de Órgãos e Entidades da Administração Pública sob a luz das boas práticas de governança no setor público (BRASIL, 2014)³.

De acordo com o TCU (BRASIL, 2014), a análise se processa em quatro níveis: (1) mecanismos de governança; (2) componentes; (3) práticas; e (4) itens de controle. A figura 1 ilustra os níveis de análise do referencial básico de governança.

Figura 1 – Níveis de análise do referencial básico de governança



Fonte: elaboração própria.

Assim, com base no conceito adotado pelo Tribunal (BRASIL, 2014), os mecanismos de governança são: liderança, estratégia e controle. Por liderança, entende-se o “conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança” (BRASIL, 2014, p. 37). Ela envolve, portanto, os componentes: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de governança.

2 No Referencial Básico de Governança, o TCU adota esse conceito para analisar os órgãos e entidades da Administração Pública sob a óptica das boas práticas de governança, que, segundo o referencial, pode ser adotado em outras perspectivas de análise, com as devidas adaptações.

3 O modelo proposto pelo TCU (2014) consta no Referencial Básico de Governança. Seus fundamentos provêm da experiência do próprio Tribunal, bem como das seguintes instituições: IFAC, OECD, INTOSAI, IIA, FMI e Banco Mundial.



Com relação à estratégia, pode-se caracterizá-la como “um caminho, ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os resultados da empresa, representados por seus objetivos, desafios e metas” (OLIVEIRA, 2013, p. 5). Dessa forma, ela abrange os componentes: relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional.

A respeito do mecanismo controle, de acordo com a Instrução Normativa TCU 63/2010 (BRASIL, 2010, p. 2), corresponde ao “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados”. Dessa maneira, esse mecanismo envolve os componentes: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e accountability e transparência.

Igualmente importante, dentro de cada componente, há “um conjunto de práticas de governança, (...) que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados” (BRASIL, 2014, p. 38). A respeito dessas boas práticas, destacam-se os princípios: *accountability*; equidade; legitimidade; transparência; eficiência e efetividade; respeito às leis; visão de futuro; probidade; e responsabilidade (GISSELQUIST, 2013; SLOMSKI, 2009; BRASIL, 2014).

Similarmente, “(...) vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle” (BRASIL, 2014, p. 38. Grifo do autor). Vale destacar que tanto as práticas como os itens de controle decorrem dos princípios, códigos e normas elaboradas por governos, organizações sem fins lucrativos e instituições multilaterais.

Assim, em uma perspectiva de causalidade, o modelo proposto pelo Tribunal de Contas da União parte da premissa de que as boas práticas de governança, consubstanciadas em princípios, códigos e normas contidas nas dimensões liderança, estratégia e controle, exercem impactos positivos sobre o desempenho de entidades e de órgãos públicos.

2.2 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo do Rio Grande do Norte foi instituído pela Lei Complementar Estadual 150 de 9 de janeiro de 1997, em observância ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 52 da Constituição Estadual de 1989.

Essa lei extinguiu o Departamento de Controle Interno e criou a Control (Controladoria Geral do Estado), órgão central do sistema de controle interno avaliativo, cujo objetivo consistia em exercer não só a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo, como também avaliar os resultados alcançados pelos gestores públicos estaduais.

Em 1998, o regimento interno da Control foi aprovado por meio do Decreto 13.745, que, dentre outros dispositivos, tratou da criação da Comissão de Controle Interno (CCI) no âmbito de cada



Unidade Orçamentária, de caráter permanente, integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Nessas unidades, a competência para nomear os integrantes da comissão era do titular da pasta, que o fazia por meio de ato próprio, remetido para a Control, com vistas a acompanhar os trabalhos do controle interno avaliativo.

No ano de 2008, o Decreto 20.865/2008 revogou o art. 28 e seu parágrafo único do Decreto 13.745/1998. Então, além de regular as Comissões de Controle Interno (CCI), ele passou a especificar, pela primeira vez, as áreas de conhecimento necessárias para o preenchimento do quadro de membros das comissões: financeira, contábil, orçamentária e patrimonial.

Igualmente importante, acrescenta-se que o Decreto 20.865/2008 definiu, também pela primeira vez, não só a remuneração dos membros dessas comissões, como também o quantitativo deles, podendo ser em número de três a nove, dentre servidores efetivos do estado.

2.2.1 Nova Estrutura do Sistema

Em 2018, a legislação pertinente ao Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo do Rio Grande do Norte passou por transformações relevantes com a edição da Lei Complementar Estadual 638/2018, do Decreto Estadual 28.685/2018 e da Instrução Normativa da Control 2/2018.

Essa nova legislação alterou a denominação das comissões – de CCI para UCI (Unidade de Controle Interno) –, ampliou o quantitativo máximo de membros – de 9 para 17 –, permitiu a inclusão de servidores inativos (aposentados) no quadro permanente da UCI e adicionou uma regra temporal a fim de verificar a existência de impedimentos para nomeação de integrantes do Sistema de Controle Interno.

Além disso, definiu as competências das UCIs⁴, rol não exaustivo, cujo foco consiste em exercer o controle interno avaliativo sobre as atividades administrativas, em especial os processos de despesa e receita pública dos órgãos e das entidades das quais as unidades de controle fazem parte.

Nesse contexto, essas competências podem ser reunidas em quatro grupos: auditoria de conformidade, monitoramento das recomendações emanadas dos órgãos de controle interno e externo, avaliação de resultados alcançados pelo gestor público e apoio às atividades inerentes da Control.

Por fim, a nova configuração do sistema integrado serve de ferramenta de governança, tendo em vista que orienta o gestor público no processo de tomada de decisão, conforme art. 5º, incisos IV e X, bem como o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar Estadual 638/2018:

4 As competências atribuídas às Unidades de Controle Interno compõem o quadro 2 – Critérios para Avaliação do Nível de Aderência das Unidades de Controle Interno.



Art. 5º A Controladoria-Geral do Estado é o Órgão Central do Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, a quem compete, sem prejuízo de outras atribuições:

IV – assessorar e orientar a Administração Estadual nos aspectos relacionados com os controles interno e externo;

X – instituir, manter e propor sistemas informatizados que melhorem a transparência e a eficiência da gestão pública;

Art. 9º O Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado regulamentará procedimentos, orientações e serviços mediante os seguintes instrumentos:

II – Orientações Circulares: destinadas a orientar os dirigentes dos Órgãos e Entidades sobre assuntos que reclamem a ação imediata e o atendimento de prazos e compromissos.

2.3 METODOLOGIA

De acordo com a tipologia de pesquisa apresentada por Beuren (2006), o estudo é exploratório quanto aos seus objetivos, como também qualitativo no tocante à abordagem da questão-problema. Os procedimentos realizados foram pesquisa documental, bibliográfica e levantamento ou survey. A população da pesquisa compreendeu os 259 servidores que atuam nas 58 Unidades de Controle Interno do Poder Executivo do Rio Grande do Norte.

O modelo para avaliar o nível de aderência das UCIs foi adaptado do Modelo Avaliação de Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014) e do Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos (TCU, 2018), ambos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União. Dessa forma, adotou-se o conceito de governança aplicado ao setor público, bem como os mecanismos. Entretanto, optou-se por excluir os componentes, como também associar diretamente as práticas e os itens de controle às respectivas dimensões.

Presumiu-se, ainda, que tanto as práticas como os itens de controle estão contidos na Lei Complementar Estadual 638/2018 e na Instrução Normativa da Control 2/2018. Em consonância com a questão-problema, utilizaram-se, também, as normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna, emitidas em 2017 pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA). Assim, o quadro 2 apresenta os critérios utilizados para analisar e avaliar a aderência das UCIs, como também para elaborar o questionário.



Quadro 2 - Critérios para Avaliação do Nível de Aderência das Unidades de Controle Interno

DIMENSÕES/CRITÉRIOS	FONTES DOS CRITÉRIOS
1. LIDERANÇA Nesta dimensão, busca-se avaliar as capacidades existentes nas UCIs em termos de competências pessoais, princípios, liderança e comportamentos profissionais, com a finalidade de mensurar o nível de aderência das habilidades dos membros dessas unidades de controle às normas, códigos de ética e práticas profissionais, que visam a contribuir para o exercício da boa governança.	
Competências das UCIs:	
1.1 Comunicar a existência de irregularidades ou ilegalidades à Control;	
1.2 Auxiliar as funções de auditoria, corregedoria, ouvidoria e prevenção de combate a corrupção, quando solicitado pela Control;	
1.3 Participar e colaborar não só com auditorias operacionais realizadas pela Control, quando demandado, como também com capacitações e treinamentos inerentes ao Sistema de Controle Interno;	Lei Complementar 638/2018, Instrução Normativa 2/2018 e IIA (Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna - 2017)
1.4 Mensalmente, encaminhar relatórios de atividades e análise processual à Control.	
Práticas profissionais do IIA:	
1.5 1100 – Independência e objetividade;	
1.6 1120 – Objetividade individual;	
1.7 1130 – Prejuízo à Independência ou à Objetividade;	
1.8 1200 – Proficiência e Zelo Profissional Devido.	
2. ESTRATÉGIA Nesta dimensão, busca-se avaliar em que medida as ações adotadas no âmbito das UCIs convergem para as práticas profissionais em termos de governança e realização de análises financeira, orçamentária e patrimonial.	
Competências das UCIs:	
2.1 Realizar análises financeira, orçamentária e patrimonial, com foco na avaliação da aplicação de recursos públicos do órgão ou entidade da qual faz parte.	IIA (Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna/2017), Lei Complementar 638/2018 e Instrução Normativa 2/2018
Prática profissional do IIA:	
2.2 2110 – Governança.	



DIMENSÕES/CRITÉRIOS	FONTES DOS CRITÉRIOS
<p>3. CONTROLE</p> <p>Nesta dimensão, busca-se avaliar em que medida nas UCIs há execução de atividades de controle avaliativo alinhadas às boas práticas de governança, voltadas para verificar a consistência, a qualidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos controles internos administrativos no tocante à gestão patrimonial, contábil, financeira, operacional e orçamentária do órgão ou entidade de que fazem parte.</p>	
<p>Competências das UCIs:</p>	
<p>3.1 Exercer o controle de legalidade, de legitimidade e de economicidade no tocante à qualidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade dos atos de gestão patrimonial, financeira, orçamentária, operacional e contábil;</p>	
<p>3.2 Exercer os controles avaliativos sobre o uso e a guarda de bens públicos, a execução de contratos, convênios e instrumentos congêneres, bem como realizar tomada de contas especial, quando requisitado pela Control;</p>	
<p>3.3 Monitorar a execução das recomendações dos órgãos de controle interno e externo;</p>	<p>Lei Complementar 638/2018 e Instrução Normativa 2/2018</p>
<p>3.4 Solicitar informações, processos e documentos para a realização das atividades de controle interno avaliativo;</p>	
<p>3.5 Analisar todos os processos concernentes à despesa pública, como também os atos de gestão que ocasionem direitos e vantagens a servidores do órgão ou entidade de que fazem parte;</p>	
<p>3.6 Realizar auditoria de conformidade nos processos de despesa pública do órgão ou entidade de que fazem parte, em observância às normas e aos procedimentos dos controles interno e externo.</p>	

Fonte: Elaboração própria.

O questionário foi elaborado pelos autores da pesquisa a partir dos critérios elencados no quadro 2, com 19 perguntas estruturadas nas dimensões: liderança, estratégia e controle, cujas respostas receberam pontos a fim de determinar o grau de aderência das UCIs por dimensão e global às boas práticas de governança pública. O quadro 3 evidencia o questionário.



Quadro 3 – Questionário

1. Órgão/Entidade:

LIDERANÇA					
2. Em sua opinião, o presidente da UCI tem acesso direto e irrestrito ao responsável pelo órgão/entidade?	NÃO		SIM		
Como você se avalia em relação a: competências pessoais, princípios e comportamento profissional? (Marque com X na coluna respectiva conforme a legenda: 1 = discordo totalmente; 2 = discordo; 3 = nem concordo nem discordo; 4 = concordo; 5 = concordo totalmente)	1	2	3	4	5
3. Abstenho-me de analisar processos que envolvam diretamente familiares, amigos íntimos ou inimigos meus					
4. Não sofro interferências para alterar minha opinião acerca dos resultados da análise que fiz					
5. Tenho livre acesso aos documentos necessários para execução dos meus trabalhos					
6. Em sua opinião, você possui o conhecimento necessário para desempenhar os trabalhos na UCI?	NÃO		SIM		
7. A UCI encaminha relatórios de atividade à CONTROL mensalmente?	NÃO		SIM		
ESTRATÉGIA					
8. Na sua opinião, o parecer da UCI é um instrumento de apoio à tomada de decisão do gestor público de seu órgão/entidade? (gestor público: secretários, chefias dos setores financeiro, contratos)					
(1) Não.					
(2) Não, porém ele já foi utilizado em reunião para decidir sobre ações/atividades a serem tomadas no âmbito de um processo.					
(3) Sim, o gestor lê o parecer e faz as correções no processo. No entanto, os mesmos erros voltam a se repetir em outros processos e/ou no mesmo processo, futuramente.					
(4) Sim, ele é utilizado como fonte para a tomada de decisão referente a: racionalização dos processos; modificação de fluxo processual; criação de modelos; lista de documentos necessários para compor o processo.					
Como você se avalia no tocante às práticas profissionais para realizar análises financeira, orçamentária e patrimonial? (Marque com X na coluna respectiva conforme a legenda: 1 = discordo totalmente; 2 = discordo; 3 = nem concordo nem discordo; 4 = concordo; 5 = concordo totalmente)	1	2	3	4	5
9. Uso <i>checklist</i> (lista de verificação) para analisar os processos.					
10. Escrevo os procedimentos usados para analisar o processo e os arquivos no computador.					
11. Monitoro o cumprimento das recomendações contidas no parecer da UCI.					
12. Quando você possui dúvidas técnicas para analisar determinado processo, qual(is) sua(s) fonte(s) de informação(ões)? (PODE MARCAR MAIS DE UMA ALTERNATIVA)					
(1) Colega de trabalho	(2) Grupo do WhatsApp	(3) CONTROL/RN	(4) Manual de procedimentos	(5) Internet	



CONTROLE					
13. Na sua opinião, a UCI de sua lotação realiza o monitoramento da execução das recomendações dos órgãos de controle interno e externo? (Ministério Público, CONTROL, TCE, TCU)	NÃO		SIM		
14. Na sua opinião, a UCI verifica se o órgão/entidade está observando as normas do TCE/RN referentes à ordem cronológica de forma adequada?	NÃO		SIM		
Como você se avalia em relação à atividade de controle interno avaliativo? (Marque com X na coluna respectiva conforme a legenda: 1 = discordo totalmente; 2 = discordo; 3 = nem concordo nem discordo; 4 = concordo; 5 = concordo totalmente)	1	2	3	4	5
15. Analiso todos os processos relativos à despesa pública, bem como aos atos de gestão que ocasionam direitos e vantagens a servidores do órgão ou entidade de que a UCI faz parte.					
16. Analiso os processos de forma ordenada, confrontando as informações contidas no processo com as normas e procedimentos pertinentes aos controles interno e externo.					
17. Na análise da licitação, sempre verifico a consistência das informações contidas no termo de referência, no parecer jurídico e nos orçamentos dos processos de despesa pública.					
18. As atividades da UCI devem observar práticas profissionais direcionadas para a melhoria da qualidade do exercício de controle interno avaliativo. Assim, uma prática recomendável seria evidenciar formalmente, de maneira coerente e concisa, as irregularidades, o amparo legal (norma violada), a evidência (achado) e a recomendação (sugestão de soluções).					
(1) Não adoto essa prática.					
(2) Não a adoto na integralidade porque há situações nas quais não traço, coerentemente, a relação da evidência com a recomendação ou da evidência com a norma violada, por exemplo.					
(3) Procuo adotar essa prática nos processos que analiso. No entanto, há situações em que tenho dificuldades em evidenciar as recomendações, por exemplo.					
(4) Adoto essa prática na integralidade.					
19. O Relatório de Auditoria do Controle Interno que integra as Contas de Gestão Anual do responsável pelo órgão/entidade é um instrumento avaliativo da gestão pública, que contempla a execução de auditorias ao longo do ano pela UCI. Os membros da UCI devem dominar as boas práticas profissionais necessárias para realizar as auditorias de: conformidade, execução orçamentária-financeira, controle patrimonial, bem como de pessoal. Como você se avalia em relação a essas práticas profissionais?					
(1) Não domino essas práticas profissionais.					
(2) Não as domino na integralidade, porém faço com habilidade adequada auditorias de conformidade ou de controle patrimonial, por exemplo.					
(3) Conheço as práticas profissionais para realizar auditorias. No entanto, possuo dificuldades em como fazê-las.					
(4) Domino essas práticas na integralidade porque realizo as auditorias de forma adequada.					

Fonte: Elaboração própria.

Acerca das escalas de pontuação, elas foram construídas a partir do tipo de pergunta formulada no questionário (quadros 4, 5, 6 e 7). Quanto às escalas dos quadros 8 e 9, o conteúdo foi adaptado e combinado entre o Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos (TCU, 2018) e o Referencial Básico de Governança (TCU, 2014).



Assim, o cálculo do nível de aderência por dimensão correspondeu ao somatório dos pontos decorrente da escolha das alternativas. O índice de aderência global por UCI foi mensurado e interpretado mediante a média aritmética das dimensões, conforme os quadros 8 e 9.

A fim de comparar e investigar a aderência das UCIs às boas práticas de governança, após o cálculo do nível de aderência por dimensão, elas foram distribuídas em quartis. Assim, o primeiro grupo foi composto pelas unidades de controle cuja pontuação atingiu até 25%; o segundo, 25 a 50%; o terceiro, 50 a 75%; e o quarto, acima de 75%, conforme quadro 9. Essa separação contribuiu para a interpretação dos dados.

Quadro 4 - Escala de Pontuação de Questões Fechadas com Vários Itens de Resposta

FATOR DE AVALIAÇÃO	RESPOSTA
0,20	ITEM 1
0,20	ITEM 2
0,20	ITEM 3
0,20	ITEM 4
0,20	ITEM 5

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 - Escala de Pontuação de Questões Likert

FATOR DE AVALIAÇÃO	RESPOSTA
1	Discordo totalmente
2	Discordo
3	Nem concordo nem discordo
4	Concordo
5	Concordo totalmente

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 - Escala de Pontuação das Questões do Tipo Likert

FATOR DE AVALIAÇÃO	BOA PRÁTICA	DESCRIÇÃO	RESPOSTA
0	Inexistente	Não existe boa prática	Não absoluto
1	Fraca	Boa prática não documentada, individualizada, não disseminada.	Não com aspectos positivos
2	Mediana	Boa prática documentada, conhecida, adotada, pode ser aprimorada	Sim com aspectos negativos
3	Forte	Boa prática documentada, conhecida, agrega valor ao órgão, eficaz, efetiva	Sim absoluto

Fonte: Elaboração própria.



Quadro 7 - Escala de Pontuação de Questões do Tipo Dicotômica

FATOR DE AVALIAÇÃO	BOA PRÁTICA	RESPOSTA
0	Inexistente	Não
5	Existente	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8 - Nível de Aderência por Dimensão

DIMENSÃO	PONTOS
Liderança	
Estratégia	
Controle	
Aderência Global	

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 9 - Resultado do Nível de Aderência por UCI

PONTUAÇÃO MÉDIA %	NÍVEL DE ADERÊNCIA	DESCRIÇÃO
00 a 25,00	Inicial	Profissionais com habilidades precárias. Realizam auditoria de conformidade com imperícias. Não fazem análises orçamentária, patrimonial e financeira de forma adequada. Boas práticas não são formalizadas, porém documentadas de forma precária.
25,01 a 50,00	Básico	Profissionais com habilidades deficientes. Realizam apenas auditoria de conformidade de forma adequada. Não fazem análises orçamentária, patrimonial e financeira de forma adequada. Boas práticas não são formalizadas, mas documentadas na forma de checklist, por exemplo.
50,01 a 75,00	Intermediário	Profissionais com habilidades deficientes. Realizam auditoria de conformidade, de pessoal e de controle patrimonial. Fazem análises orçamentária, patrimonial e financeira com imperícias. Boas práticas não são formalizadas, porém documentadas na forma de checklist, planilhas e outros papéis de trabalho.
75,01 a 100,00	Avançado	Profissionais com habilidades eficientes e eficazes. Realizam auditoria participativa com viés de consultoria de forma adequada, bem como fazem análises orçamentária, patrimonial e financeira com zelo profissional. Boas práticas são formalizadas e documentadas.

Fonte: Elaboração própria.

2.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta pesquisa qualitativa, o instrumento de pesquisa foi disponibilizado aos integrantes das UCIs no formato do Google Forms, via WhatsApp, para ser respondido no período de 21 a 24 de maio de 2019. Obtiveram-se 142 respostas, que permitiram avaliar a aderência de 55 (cinquenta e cinco) Unidades de Controle Interno.

2.4.1 Dimensão Liderança

A pesquisa revelou uma relação positiva entre a pontuação das UCIs e a variável “acesso direto e irrestrito do presidente ao responsável pelo órgão/entidade” (questão 2). Os percentuais por grupo foram: 46% no primeiro; 84% no segundo; 98% no terceiro; e 96% no quarto. No entanto, vale destacar que o primeiro apresenta uma baixa aderência, visto que 54% dos integrantes das UCIs desse grupo afirmaram que o presidente não possui acesso.

Segundo o IIA (2017), a condução imparcial dos trabalhos de auditoria interna depende do atributo independência, cujo requisito, dentre outros, é o acesso direto e irrestrito do chefe da unidade de controle ao responsável pelo órgão/entidade.

A respeito da autoavaliação dos membros das UCIs em relação às competências pessoais, aos princípios e ao comportamento profissional, a tabela 1 aborda as questões que tratam de conflitos de interesses (questão 3), interferências na emissão de opinião no exercício dos trabalhos de controle interno avaliativo (questão 4), bem como livre acesso aos documentos necessários à execução das atividades (questão 5).

Tabela 1 - Percentual de resposta de discordo totalmente a discordo por grupo

QUESTÕES	PRIMEIRO	SEGUNDO	TERCEIRO	QUARTO
3	42,86%	44,74%	27,66%	8,33%
4	21,43%	34,21%	14,89%	0,00%
5	10,71%	2,63%	8,51%	4,17%

Fonte: Pesquisa de campo (2019).

A partir dessa tabela, sobressaiu-se, nos grupos primeiro (42,86%) e segundo (44,74%), a existência de conflitos de interesses em relação à análise de processos nas circunstâncias em que o integrante da UCI deveria declarar-se impedido ou suspeito. Esse resultado encontra-se incompatível com o disposto no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 638/2018.

Adicionalmente, com base nas normas profissionais do IIA (2017), essa constatação prejudica a imparcialidade do integrante da unidade de controle no exercício profissional, uma vez que “o conflito de interesses é uma situação na qual um auditor interno, que esteja em uma posição de confiança, tenha um interesse profissional ou pessoal conflitante” (IIA, 2017, p. 5).



Por outro lado, quanto a interferências na emissão de opinião técnica, a pesquisa revelou que os grupos segundo (34,21%) e quarto (0,00%) se destacaram⁵. Ademais, acerca do livre acesso aos documentos, sobressaiu-se o primeiro grupo (10,71%).

Essas respostas demonstram que podem não só representar ameaças à independência ou à objetividade individual do membro da UCI como também violar o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar Estadual 638/2018 (questão 5): “acesso a todos os documentos, informações e dados existentes ou sob a guarda de órgãos, entidades e unidades, ainda que o acesso a esses locais, documentos e informações esteja sujeito a restrições”.

O conhecimento necessário para desempenhar os trabalhos na UCI (questão 6) será discutido na dimensão controle, em conjunto com as questões 18 e 19, visto que, isoladamente, pode conduzir a um resultado inadequado. O inciso XIII do art. 1º da Instrução Normativa da Control 2/2018 prevê o encaminhamento do relatório mensal de atividades e de análise processual à Control. Assim, as respostas demonstram que cerca de 44% não o envia, o que viola a referida instrução.

2.4.2 Dimensão Estratégia

A pesquisa revelou que há uma relação negativa entre a variável “utilização do parecer da UCI como instrumento de apoio à tomada de decisão pelo gestor público” e a pontuação por grupo, salvo o quarto, conforme tabela 2.

As respostas das alternativas de 0 a 2 da tabela 2 demonstram que o parecer da UCI não representa um instrumento de apoio à tomada de decisão pelo gestor (questão 8), o que pode configurar uma não aderência da UCI ao que preceitua o IIA. “A atividade de auditoria interna deve avaliar e propor recomendações apropriadas para melhorar os processos de governança da organização” (IIA, 2017, p. 12).

Nesse sentido, no primeiro (64,28%), no segundo (52,63%) e no terceiro (53,19%), a pesquisa revelou que o parecer da UCI não é um instrumento de apoio à decisão. Entretanto, os integrantes do quarto grupo (66,67%) responderam que o referido parecer constitui uma ferramenta de apoio à tomada de decisão.

Tabela 2 - Percentual de resposta quanto ao uso do parecer da UCI como instrumento de apoio a tomada de decisão por grupo

RESPOSTAS	PRIMEIRO	SEGUNDO	TERCEIRO	QUARTO
0	21,43%	7,89%	12,77%	4,17%
1	7,14%	0,00%	12,77%	4,17%
2	35,71%	44,74%	27,66%	25,00%
3	35,71%	47,37%	46,81%	66,67%

Fonte: Pesquisa de campo (2019).

⁵ O percentual 0,00% do quarto grupo pode ser caracterizado como *outlier*.



Com base na tabela 3, avaliaram-se as seguintes práticas profissionais para realizar análises financeira, orçamentária e patrimonial: questão 9 – uso checklist para analisar processos –; questão 10 – escrevo os procedimentos usados para analisar o processo e os arquivos no computador –; e questão 11 – monitoro o cumprimento das recomendações contidas no parecer da Unidade de Controle Interno.

Tabela 3 - Percentual de resposta concordo por grupo

QUESTÕES	PRIMEIRO	SEGUNDO	TERCEIRO	QUARTO
9	46,43%	39,47%	63,83%	54,17%
10	53,57%	55,26%	57,45%	50,00%
11	42,86%	42,55%	55,26%	37,50%

Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Quanto ao uso de lista de verificação, a pesquisa revelou que o segundo (39,47%) e o terceiro (63,83%) se destacaram por apresentarem, respectivamente, o menor e o maior percentual de concordância no que se refere ao uso de checklist. A respeito das questões 10 e 11, as respostas demonstram que o quarto (50%) e o terceiro (57,45%) se sobressaíram, uma vez que evidenciaram, respectivamente, o menor e o maior percentual.

Por fim, acerca da variável “fontes para tirar dúvidas técnicas” (questão 12), as respostas demonstram que a maioria afirmou que utiliza como canal de comunicação para dirimir dúvidas os colegas de trabalho (76,1%) e a Control/RN (75,4%).

2.4.3 Dimensão Controle

Em relação ao monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno e externo (questão 13), a pesquisa revelou que, apesar de a maioria ter afirmado que monitora a execução dessas recomendações, os grupos primeiro (25%) e terceiro (26%) se destacaram quanto ao percentual de resposta negativa. Vale destacar que o monitoramento das recomendações se encontra disposto no inciso VI do art. 1º da Instrução Normativa 2/2018 da Control/RN⁶.

No que diz respeito à observância das normas do TCE/RN referente à ordem cronológica de pagamento pelo órgão/entidade (questão 14), apesar de a maioria dos integrantes das unidades de controle ter afirmado que a UCI verifica, os grupos segundo (29%) e primeiro (18%) se destacaram em relação ao percentual de resposta negativa.

Com fundamento na tabela 4, avaliaram-se, em relação à atividade de controle interno das UCIs, as questões 15, 16 e 17. Em relação à questão 15, os grupos terceiro (46,81%) e quarto (41,67%) se destacaram porque apresentaram, respectivamente, o maior e o menor percentual

6 VI – acompanhar a implementação das recomendações emitidas pelos órgãos de controle interno e externo, reportando-se à Control em caso de eventuais irregularidades.



de concordância da sentença. Esse resultado contraria o disposto no inciso IX do art. 1º da Instrução Normativa da Control 2/2018⁷.

Tabela 4 - Percentual de resposta concordo por grupo

QUESTÕES	PRIMEIRO	SEGUNDO	TERCEIRO	QUARTO
15	42,86%	63,16%	46,81%	41,67%
16	46,43%	63,16%	61,70%	50,00%
17	50,00%	63,16%	46,81%	50,00%

Fonte: Pesquisa de campo (2019).

No tocante à questão 16, a pesquisa revelou que os grupos primeiro (46,43%) e terceiro (61,70%) se destacaram, visto que apresentaram, respectivamente, o menor e o maior percentual de concordância da sentença. Esses resultados apontam para a necessidade de melhorar a aderência das unidades de controle nesse quesito, visto que contrariam o disposto no inciso X do art. 1º da Instrução Normativa da Control 2/2018⁸.

A respeito da questão 17, as respostas demonstram que o terceiro grupo (46,81%) apresentou o menor percentual de concordância da sentença. Ademais, percebeu-se, também, que apenas a metade (50%) dos respondentes dos outros grupos conferem a consistência das informações contidas nos processos de despesa pública.

Por fim, acerca da análise das questões 18 e 19 combinada com a questão 6, a pesquisa revelou que, apesar de a maioria dos integrantes nos grupos (primeiro – 68% –, segundo – 87% –, terceiro – 94% – e quarto – 100%) ter afirmado que possui o conhecimento necessário para desempenhar os trabalhos na UCI, a análise agregada com as questões 18 e 19 demonstra um resultado completamente diferente.

Em outras palavras, as respostas apenas da questão 6 indicariam que os integrantes das UCIs estariam aderentes à norma profissional do IIA (2017) que trata da proficiência⁹. No entanto, 59,86% possuem conhecimento deficiente no tocante à prática profissional de evidenciar

7 Art. 1º inciso IX - Analisar todo e qualquer processo que trate sobre direitos e vantagens atribuídas aos servidores públicos estaduais da administração direta, autárquica e fundacional e de contratação de despesa pública realizada por parte dos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

8 Art. 1º inciso X - Proceder com a auditoria de conformidade dos procedimentos de despesa, examinando sua documentação, formalização processual e a regularidade da aplicação dos recursos orçamentários, tudo de conformidade com as normas e procedimentos dos controles interno e externo.

9 De acordo com o IIA (2017, p. 6) “os auditores internos devem possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais.”



formalmente (questão 18), de maneira coerente e concisa, as irregularidades, o amparo legal (norma violada), a evidência (achado) e a recomendação (sugestão de soluções).

A respeito da questão 19, a pesquisa revelou que 38,03% dos integrantes das UCIs não dominam práticas profissionais necessárias para realizar as auditorias de conformidade, execução orçamentária-financeira, controle patrimonial bem como pessoal. Já para 36,62% dos respondentes, as respostas demonstram que eles conhecem essas práticas profissionais, porém possuem dificuldades em como fazê-las, e 7,75% não possuem conhecimento.

2.4.4 Nível de Aderência Global por UCI

A classificação das Unidades de Controle do Poder Executivo do Rio Grande do Norte por nível de aderência global buscou responder ao problema de pesquisa formulado para o desenvolvimento deste estudo. Dessa forma, os resultados do estudo propiciaram a mensuração do nível de aderência das estruturas de governança por unidade de controle interno avaliativo, que derivou na qualificação de 19 UCIs no nível inicial e 36 no básico.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve por objetivo investigar e avaliar a aderência das estruturas de governança das UCIs do Poder Executivo do Rio Grande do Norte à luz das boas práticas de governança no setor público, sobretudo as contidas na Lei Complementar Estadual 638/2018, na Instrução Normativa da Control 2/2018 e em normas profissionais do IIA, a partir do Modelo de Avaliação da Governança em Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo TCU (2014).

No tocante à investigação, a análise dos resultados apontou que há fragilidades nas estruturas de governança das UCIs que comprometem não só a independência e a objetividade dos integrantes dessas unidades de controle, como também a atividade de controle interno avaliativo.

Com relação à avaliação, os resultados do estudo possibilitaram mensurar o nível de aderência das estruturas de governança por unidade de controle interno avaliativo, que derivou na qualificação de 19 UCIs no nível inicial e 36 no básico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**: Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU. Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. Acesso em: 10 jan. 2019.



BEUREN, Ilse Maria & LONGARAY, André Andrade. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo, Atlas, 3ª ed., 2006.

MARINHO, Leonardo Lins Câmara. **A institucionalização da atividade de auditoria interna no executivo federal brasileiro.** Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração. Salvador: UFBA, 2017.

OLIVEIRA, Jayr Figueiredo & MARINHO, Robson M. **Liderança: uma questão de competência.** São Paulo: Saraiva, 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. **Instrução Normativa nº 02, de 01 de outubro de 2018.** Dispõe sobre a competência das Unidades de Controle Interno dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo e dá outras providências. Legislação Brasileira. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 638, de 28 de junho de 2018.** Dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Legislação Brasileira. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2019.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna. 2017.** Disponível em: <https://iiabrasil.org.br//ippf/normas-internacionais>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.





IMPACTO DO CONTROLE SOBRE PROBABILIDADE DE FRAUDES EM DOIS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO: LEI NEWCOMB-BENFORD

Impact of controllership on the probability of fraud in two municipalities of Pernambuco: Benford's law

José André Carneiro Filho

Servidor do Poder Judiciário da União, Mestre em Gestão Empresarial Centro Universitário UNIFBV, Especialista em Perícia Contábil UFPE e Contador CRC-PE.

James Anthony Falk

Professor Titular do Centro Universitário UNIFBV, PhD em Public Administration pela University of Georgia.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar o impacto e a eficácia do Programa de Controle Externo da Administração Municipal e Estadual do Estado de Pernambuco em relação à quantidade de dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a distribuição do primeiro e do segundo dígitos da Lei Newcomb-Benford em dois municípios. A metodologia escolhida foi o estudo quase-experimental de sujeitos não equivalentes via séries históricas com dados contábeis disponíveis no Portal de Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Os sujeitos de pesquisa são dois municípios pernambucanos, sendo que, em um município, o prefeito foi afastado do cargo público e, no outro município, o prefeito não foi afastado. Os resultados dos testes estatísticos χ^2 e Z indicaram que o município onde o prefeito foi afastado do cargo apresentou tendência de queda na quantidade de dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude, mas, depois do afastamento, permaneceu com número maior de dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude que o município pertencente ao grupo de comparação. Não se pode concluir pelo impacto positivo do controle, tendo em vista que a série histórica de observação é limitada. Os resultados da análise recomendam novas análises com séries históricas mais extensas de empenhos e com maior número de municípios e também a adoção da Lei Newcomb-Benford como técnica de amostragem em auditoria contínua.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto; Controle da Administração Pública; Lei Newcomb-Benford.



ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the impact and effectiveness of the External Control Program of the Municipal and State Administration of the State of Pernambuco on the number of digits of contracts with probability of fraud according to the distribution of the first and second digits of the Benford's Law in two Counties. The methodology chosen is the quasi-experimental study of non-equivalent subjects via historical series with accounting data available on the Open Data Portal of the Court of Auditors of the State of Pernambuco. The research subjects are two municipalities in Pernambuco, one municipality had the mayor removed from public office and in another municipality the mayor was not removed. The results of the χ^2 and Z statistical tests indicated that the municipality where the mayor was removed from office showed a tendency to decrease the number of digits of contracts with probability of fraud, but even after the removal, it remained with a greater number of digits of contracts with probability of fraud than the municipality belonging to the comparison group. It cannot be concluded from the positive impact of the control, given that the historical series of observation is limited. The results of the analysis recommend further analysis with more extensive historical series of contracts and with a greater number of municipalities and the adoption of the Benford's Law as a sampling technique in continuous auditing.

KEYWORDS: Impact Assessment; Public Administration Control; Benford's Law.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se da análise da eficácia e do impacto do Programa de Controle Externo da Administração Municipal e Estadual do Estado de Pernambuco do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) sobre a quantidade dos dígitos dos empenhos municipais com probabilidade de fraude, aplicando-se a estatística da Lei Newcomb-Benford (LNB).

Houve um aumento da percepção da corrupção no Brasil a partir da redemocratização, conforme Matias-Pereira (2005), a exigir reformas administrativas dirigidas para o aumento da eficácia do controle de gestão da administração pública.

Esta busca pelo aumento da eficácia do controle, segundo Souza, Silva e Gomes (2019), levou a melhoria nas políticas de transparência de dados e, conseqüentemente, a inovações, segundo Luciano, Wiedenhof e Callegaro (2019), tais como as plataformas de dados da administração pública em formato aberto.

Apesar dos esforços dos órgãos de controle para mensurar os resultados da atividade de controle, não houve progresso visível em se analisar a eficácia e o impacto dessas atividades, tendo em vista que inicialmente a preocupação era com a mensuração do tamanho da corrupção, mas, conforme Abramo (2005), a corrupção é um conceito de difícil medição direta.

Na tentativa de superar essa limitação de mensuração do impacto do controle na corrupção, e considerando a existência de dados contábeis em formato aberto, utilizou-se a estatística da LNB para a análise destes dados com a construção de indicador de probabilidade de fraude. Tal



estatística é uma ferramenta analítica para dados contábeis que, segundo Berger e Hill (2015), utiliza a propriedade da probabilidade de os primeiros dígitos dos dados contábeis variarem de 30% no dígito um a menos 5% no dígito 9 para verificar a normalidade desses dados.

Com a análise estatística da LNB, pode-se conhecer os dígitos com probabilidade de fraudes para cada município e, assim, estabelecer comparações para analisar o impacto e a eficácia do controle.

Na sequência, desenvolve-se o referencial teórico, constrói-se a metodologia, analisam-se os resultados e as principais implicações e limitações são discutidas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com o desenvolvimento da Teoria Geral dos Sistemas no campo dos estudos organizacionais, a administração de programas surgiu, segundo Lodi (1993), como uma teoria com ênfase no planejamento realizado em três diferentes níveis: 1) direção; 2) sistemas de informação e controle; 3) processamento, sendo que o planejamento é dirigido por um órgão que assessora a administração superior.

Tendo em vista os princípios da abordagem sistêmica da organização, o controle de gestão é compreendido como subsistema do ciclo de planejamento responsável pelo *feedback* dos resultados e dos objetivos dos programas da administração.

Ao investigar o planejamento público de Pernambuco em 2019, verificou-se a existência de um programa voltado para o controle de gestão com o objetivo de “exercer com efetividade o controle externo das contas públicas”, que estava sendo devidamente avaliado institucionalmente por diversos indicadores de resultados. Apesar da preocupação da administração pública estadual em avaliar os resultados, não havia a mesma preocupação em avaliar o atingimento do objetivo com indicadores de eficácia e de impacto.

Para melhor compreender o conceito de programa, observa-se que Rossi, Freeman e Lipsey (1999) descreveram o programa como o planejamento efetivado em cinco estágios: 1) o estudo da demanda; 2) a modelagem do programa; 3) a implementação do programa; 4) a avaliação do impacto e dos resultados do programa; 5) a avaliação da eficiência do programa.

A partir do conceito de programa, aponta-se a metodologia de planejamento de Poister (1978), que é baseada no desenvolvimento de abordagens práticas da situação-problema para serem testadas em condições operacionais, considerando todos os fatores intervenientes que podem ser devidamente estimados. A estimativa adequada dos fatores intervenientes aumenta a probabilidade de que a relação de causa-efeito do programa possa ser replicada e generalizada.

Ao modelar a análise de impacto, nota-se que Funnel e Rogers (2011) demonstraram as quatro etapas a serem cumpridas: 1) a definição dos objetivos; 2) a definição das perguntas; 3) a identificação dos tipos de dados; 4) a construção do desenho de pesquisa e de método de coleta de dados.



Definidos os objetivos e as perguntas da presente análise, restou identificar os tipos de dados a serem analisados, o método de análise dos dados e a modelagem da análise de impacto e da eficácia para o programa de controle.

Localizou-se no sítio eletrônico do TCE-PE o Portal de Dados Abertos contendo dados contábeis coletados da administração pública municipal que podiam ser analisados para medir a probabilidade de fraude contábil.

Na verdade, constatou-se a aplicação da LNB para a análise de dados contábeis na investigação de fraude documentada na literatura, como os estudos sobre o setor privado de Lagioia *et al.* (2011) e de Ribeiro e Monsueto (2015); sobre empresas estatais de Cella e Rech (2017); sobre as organizações do terceiro setor de Milani Filho (2013); e sobre o setor público de De Freitas Costa, Dos Santos e De Melo Travassos (2012), de Bugarin e Cunha (2017), de Silva, Travassos e Costa (2017) e de Cella e Zanolli (2018).

Para entender a aplicação da LNB na análise de dados contábeis, partiu-se do pressuposto de que a probabilidade esperada para os dados analisados, segundo Berger e Hill (2015), segue a probabilidade de ocorrência dos primeiros e dos segundos dígitos, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Probabilidades Esperadas com Base na LNB

Dígito	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto
0		.11968	.10178	.10018
1	.30103	.11389	.10138	.10014
2	.17609	.19882	.10097	.10010
3	.12494	.10433	.10057	.10006
4	.09691	.10031	.10018	.10002
5	.07918	.09668	.09979	.09998
6	.06695	.09337	.09940	.09994
7	.05799	.09035	.09902	.09990
8	.05115	.08757	.09864	.09986
9	.04576	.08500	.09827	.09982

Fonte: Nigrini (1996).

Considerando-se os dados contábeis disponíveis no Portal de Dados Abertos, pôde-se manipular os dados com o uso da análise estatística da LNB para encontrar a quantidade dos primeiros e dos segundos dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude nos municípios observados.

Para medir a quantidade de dígitos, adaptou-se o modelo estatístico de Cella e Zanolla (2018) a fim de aplicar, inicialmente, a estatística Z e o teste χ^2 para detectar diferenças de distribuição de probabilidade no teste Z (1) e teste χ^2 (2 e 3), entre a probabilidade esperada de acordo com a LNB e a probabilidade observada, conforme as seguintes equações:

$$Z = \frac{|p_o - p_e| - \frac{1}{2n}}{\sqrt{\frac{p_o(1 - p_e)}{n}}} \quad (1)$$

Onde n é o número de observações, $1/2n$ é o termo de correção de continuidade e que só é usado quando ele é menor que $|p_o - p_e|$. Será adotado um nível de significância de $\alpha=0,05$ com Z crítico igual a 1,96.

$$\chi^2 = \sum_{d=1}^9 \frac{|p_o(d) - p_e(d)|^2}{P_e(d)}, \text{ aplicada ao primeiro dígito.} \quad (2)$$

$$\chi^2 = \sum_{d=0}^9 \frac{|p_o(d) - p_e(d)|^2}{P_e(d)}, \text{ aplicada ao segundo dígito.} \quad (3)$$

Onde $p_o(d)$ é a proporção observada e $p_e(d)$ é a proporção esperada, definida por: $p_o(d) = 0$, onde $p_o(d)$ e f_o variam de acordo com cada dígito: primeiro ou segundo, de 1 a 9 ou 0 a 9, respectivamente, $p_e(d)$ é a proporção de cada dígito, de acordo com a LNB. Complementarmente, a frequência esperada (f_e) é obtida através da multiplicação da proporção esperada $p_e(d)$ pelo total de observações (n). A equação 2 é usada para o primeiro dígito e a equação 3 para o segundo dígito. Adotou-se um nível de significância de $\alpha = 0,05$ para um grau de liberdade 8 (primeiro dígito) e 9 (segundo dígito), obtendo-se valores qui-quadrados críticos de 15.507 e 16.919.

Após, buscou-se modelar a análise gráfica do impacto do controle sobre a quantidade de dígitos com probabilidade de fraude via comparação das séries de resultados dos testes estatísticos de acordo com a LNB, tendo em vista, segundo Mohr (1995), a constatação da adequação do modelo ao se empregar pós-teste e grupo de comparação para minimizar as ameaças de validade.

Apesar da robustez da modelagem escolhida, segundo Mohr (1995), a seleção centralizada e controlada dos municípios pelo TCE-PE representa, ainda, uma ameaça à validade.

Quadro 1 – Modelo de Análise de Séries Históricas

(A)/C	Y 1 E	T	Y (T+1) E
A/C	Y 1 C		Y (T+1) C



O modelo de análise de impacto esquematizado no Quadro 1, de acordo com Mohr (1995), é composto dos seguintes elementos: (A)/C se refere ao município selecionado para a análise de modo centralizado e controlado; Y 1 E se refere ao pré-teste da variável a ser medida; T se refere ao tratamento aplicado pelo programa; Y (T+1) E se refere ao pós-teste da variável a ser medida; A/C se refere ao município selecionado para grupo de controle não equivalente; Y 1 C se refere ao pré-teste da variável a ser medida; Y (T+1) E se refere ao pós-teste da variável a ser medida.

E para complementar a análise do programa, aplicou-se a análise da eficácia de Mohr (1995), que se constitui na comparação entre o que ocorreu depois da implementação do programa com o que ocorreria se o programa não tivesse sido implementado, conforme a equação 4:

$$E = T - C \quad (4)$$

Onde: E é eficácia do controle; T é o pós-teste da variável a ser medida no tratamento; C é o pós-teste da variável a ser medida no controle.

3. METODOLOGIA

Para atingir o objetivo da pesquisa, foram coletados dados contábeis municipais disponíveis no Portal de Dados Abertos do TCE-PE, cuja base completa de dados compreende a remessa de dados realizadas por todas as entidades submetidas ao programa de controle a partir do exercício financeiro de 2011 no formato XML, para serem convertidos em outro arquivo no formato XSLX e, assim, possibilitar a sua visualização e a sua manipulação na planilha eletrônica.

Diante da limitação da série histórica de dados, selecionou-se o município cujo resultado do programa de controle, isto é, o afastamento do prefeito das funções públicas, tenha ocorrido após o exercício financeiro de 2011. Encontrou-se, então, um município cujo prefeito foi afastado das funções públicas em 2016 e que foi nomeado município de tratamento (T).

Considerando-se a necessidade de contrafactual, selecionou-se outro município pertencente à mesma região estadual de desenvolvimento com a utilização do pareamento via sete indicadores geográficos, demográficos, sociais e orçamentários disponíveis na Tabela 2 e que foi nomeado município de controle (C).



Tabela 2 – Indicadores do IBGE

Indicador	Tratamento	Controle
1 -Área Territorial	339,291 km ² [2019]	342,201 km ² [2019]
2 - População estimada	63.500 pessoas [2020]	69.292 pessoas [2020]
3 - Densidade demográfica	175,44 hab/km ² [2010]	183,07 hab/km ² [2010]
4 - Escolarização 6 a 14 anos	96,3 % [2010]	94,1 % [2010]
5 - Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM	0,622 [2010]	0,632 [2010]
6 - Receitas realizadas	129.657,24 R\$ (×1000) [2017]	127.669,02 R\$ (×1000) [2017]
7 - Despesas empenhadas	135.059,74 R\$ (×1000) [2017]	130.317,73 R\$ (×1000) [2017]

Fonte: IBGE, 2021.

Utilizou-se o modelo dos testes estatísticos χ^2 e Z da distribuição da LNB de Cella e Zanolla (2018) para analisar os primeiros e os segundos dígitos dos empenhos dos municípios tratamento (T) e controle (C) e identificar a quantidade de dígitos dos primeiros e dos segundos dígitos dos empenhos com probabilidade de fraudes.

Foram construídas as seguintes hipóteses do Quadro 2, a serem testadas.

Quadro 2 – Hipóteses de Análise

Testes	Hipóteses
Teste Z para o primeiro dígito	H ₀ a: não existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.
	H ₁ a: existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.
Teste Z para o segundo dígito	H ₀ b: não existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraudes de acordo com a LNB.
	H ₁ b: existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.
Teste χ^2 para o primeiro dígito	H ₀ c: não existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.
	H ₁ c existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.
Teste χ^2 para o segundo dígito	H ₀ d: não existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.
	H ₁ d: existem dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude de acordo com a LNB.

Fonte: Adaptação de Cella e Zanolla (2018).



Considerando a possível divergência entre os resultados do teste Z e χ^2 , nota-se que o estudo de Durtschi, Hillison e Pacini (2004) constatou que o teste χ^2 gera menor número de falsos positivos do que o teste Z e, então, aplicou-se inicialmente o teste χ^2 para excluir a hipótese nula para cada exercício financeiro analisado e, em seguida, aplicou-se o teste Z para analisar cada dígito em particular em cada exercício financeiro.

Após os resultados dos testes estatísticos da LNB, identificou-se a série histórica de quantidade dos primeiros e dos segundos dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude para cada município.

Então foi analisado o impacto do programa de controle via gráfico da série histórica da quantidade dos primeiros e dos segundos dígitos dos empenhos com probabilidade de fraudes para o município tratamento (T) e para o município (C), conforme modelo de Mohr (1995), entre os exercícios financeiros de 2011 a 2018.

Finalmente, analisou-se a eficácia do controle pela comparação da quantidade de dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude no município tratamento (T) e no município controle (C) depois do tratamento do programa, de acordo com a teoria de Mohr (1995).

4. RESULTADOS

Demonstra-se a série dos resultados dos testes estatísticos Z e χ^2 dos primeiros e dos segundos dígitos dos empenhos de forma resumida em tabelas para os municípios tratamento e controle, entre os exercícios financeiros de 2013 a 2018.

Tabela 3 – Estatística Descritiva dos Empenhos

Item	Controle	Tratamento
Unidades Gestoras (n)	3	8
Empenhos (n)	20.496	31.410
Total (soma) R\$	672.542.811,00	730.581.154,00
Mínimo R\$	10,00	10,00
Máximo R\$	14.380.000,00	14.800.000,00
Média R\$	32.813,37	23.259,51
Desvio padrão R\$	300.162,69	212.727,62

Fonte: Dados da pesquisa.

São descritas, na Tabela 3, as amostras coletadas da base de dados referente aos empenhos municipais, sendo que a amostra do município tratamento corresponde a 31.410 empenhos com valor médio de R\$23.259,51, e a amostra do município controle corresponde a 20.496 empenhos com valor médio de R\$32.813,37.



Tabela 4 – Resultados Primeiro Dígito - Tratamento

Testes estatísticos Z e χ^2 do primeiro dígito do município de tratamento						
Exercício Financeiro						
Z	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	-10,05	-8,67	1,65	-1,40	-1,12	1,58
2	-2,16	-1,13	2,34	0,80	-0,72	-0,18
3	15,48	16,98	-1,55	0,89	0,79	0,26
4	0,15	-2,49	-0,32	-1,54	-0,24	0,39
5	-0,24	-1,53	-0,54	2,04	2,01	-0,33
6	-1,21	-1,81	-0,32	-0,78	-0,51	-0,74
7	-1,67	-1,29	-1,03	-0,92	-0,17	-0,48
8	-0,33	-0,61	-0,52	-0,84	-0,99	-0,81
9	-1,74	-1,03	-0,55	0,68	-0,04	-0,39
χ^2	2,040,947	2,358,713	65,998	122,369	75,279	24,896

Fonte: Dados da pesquisa.

Exercícios Financeiros são os períodos orçamentários observados. Primeiro Dígito é o primeiro dígito dos valores das despesas executadas em cada período orçamentário; Z é o resultado do teste estatístico Z aplicado individualmente aos primeiros dígitos das despesas executadas em cada período orçamentário, sendo que, de acordo com Favero e Belfiore (2017), o valor calculado para o resultado do teste Z para os primeiros dígitos demonstra os dígitos que pertencem à região crítica, isto é, $Z \leq -1,96$ ou valor $Z \geq 1,96$, e, nesse caso, a hipótese nula é rejeitada, o que nos permite concluir que, no nível de confiança de 95%, há risco de fraudes, de acordo com a LNB. Por sua vez, χ^2 é o resultado do teste estatístico quiquadrado aplicado conjuntamente aos primeiros dígitos das despesas executadas, sendo que, conforme Favero e Belfiore (2017), o valor calculado para o resultado do teste χ^2 para os primeiros dígitos pertence à região crítica, isto é, $\chi^2 > 15.507$, e a hipótese nula é rejeitada, o que nos permite concluir que, no nível de confiança de 95%, há risco de fraudes, de acordo com a LNB. Tais questões não se restringem a esse caso, pois serão possíveis de ser visualizadas nas próximas tabelas do trabalho.

Demonstra-se, de forma resumida na Tabela 4, que a hipótese nula foi rejeitada para todos os exercícios financeiros no município tratamento para o teste χ^2 e a hipótese nula foi rejeitada para os dígitos 1, 2, 3 no exercício 2013, para os dígitos 1, 3, 4 no exercício 2014, para o dígito 2 no exercício 2015, para o dígito 5 no exercício 2016, para o dígito 5 no exercício 2017, e nenhum dígito no exercício 2018 para o teste Z.



Tabela 5 – Resultados Segundo Dígito - Tratamento

Testes estatísticos do segundo dígito do município de tratamento						
Exercício Financeiro						
Z	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0	11,95	11,91	10,72	13,51	11,94	8,86
1	-6,21	-4,84	-0,79	-1,53	-2,16	-2,31
2	-5,38	-5,00	-1,82	-2,95	-2,55	-2,78
3	-4,53	-4,69	-2,50	-3,01	-2,30	-0,36
4	-4,61	-5,09	-3,21	-3,30	-2,50	-2,18
5	20,87	20,47	2,32	3,51	3,01	3,19
6	-4,09	-1,61	-0,61	-0,67	0,04	0,57
7	-3,66	-4,35	-2,06	-2,77	-2,60	-1,94
8	-1,17	-3,16	-0,67	-1,22	-1,83	-1,22
9	-4,08	-4,60	-2,49	-2,53	-1,82	-2,68
χ^2	6,451,617	6,237,582	1,159,159	1,854,530	1,442,848	934,933

Fonte: Dados da pesquisa.

Demonstra-se, de forma resumida na Tabela 5, que a hipótese nula foi rejeitada para todos os exercícios financeiros no município tratamento para o teste χ^2 e a hipótese nula foi rejeitada para os dígitos 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 no exercício 2013, para os dígitos 0, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 no exercício 2014, para os dígitos 0, 3, 4, 5, 7, 9 no exercício 2015, para os dígitos 0, 2, 3, 4, 5, 7 no exercício 2016, para os dígitos 0, 1, 2, 3, 4, 5, 7 no exercício 2017, e para os dígitos 0, 1, 2, 4, 5, 7, 9 no exercício 2018 para o teste Z.

Tabela 6 – Resultados Primeiro Dígito - Controle

Testes estatísticos do primeiro dígito do município de controle						
Exercício Financeiro						
Z	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	-1,59	-1,52	-2,59	-1,48	-1,81	-6,35
2	-0,85	-0,26	-1,25	-1,88	0,01	5,21
3	1,47	0,17	0,42	2,26	1,33	6,02
4	0,67	-0,28	0,36	-0,06	-0,20	-0,16



Testes estatísticos do primeiro dígito do município de controle						
Exercício Financeiro						
Z	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5	0,50	0,27	-0,09	-0,57	-0,33	-1,41
6	0,61	0,35	-0,17	0,46	0,18	-0,91
7	0,33	1,44	1,93	0,67	-0,15	-1,68
8	-1,03	-0,99	-0,89	-0,55	-0,33	-1,78
9	-1,19	-0,56	1,02	0,09	0,33	-0,06
x²	85,761	65,082	121,279	77,417	25,477	590,202

Fonte: Dados da pesquisa.

Demonstra-se a seguir, de forma resumida, que a hipótese nula foi rejeitada para todos os exercícios financeiros no município controle para o teste χ^2 e a hipótese nula foi rejeitada para nenhum dígito no exercício 2013, para nenhum dígito no exercício 2014, para o dígito 1 no exercício 2015, para o dígito 3 no exercício 2016, para nenhum dígito no exercício 2017, e para os dígitos 1, 2, 3 no exercício 2018 para o teste Z.

Tabela 7 – Resultados Segundo Dígito - Controle

Testes estatísticos do segundo dígito do município de controle						
Exercício financeiro						
Z	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0	5,62	5,05	5,39	6,26	7,57	16,63
1	-1,05	-1,23	-1,40	-1,34	-0,76	-1,88
2	0,42	0,83	-1,04	-0,84	-0,04	-2,59
3	-1,82	-1,45	-1,40	-1,03	-0,91	-1,97
4	-1,32	-1,11	-0,91	-1,58	-1,41	-3,23
5	1,15	1,31	0,50	-0,95	-0,41	-0,95
6	-0,79	-1,51	-0,73	-0,26	-1,27	-2,14
7	-1,36	-1,75	-1,28	-1,47	-2,06	-3,79
8	-0,96	-0,22	0,45	1,07	-0,39	2,14
9	-0,93	-1,43	-0,56	-0,82	-1,19	-2,95
x²	328,150	304,384	283,4	378,027	514,397	2,548,149



Fonte: Dados da pesquisa.

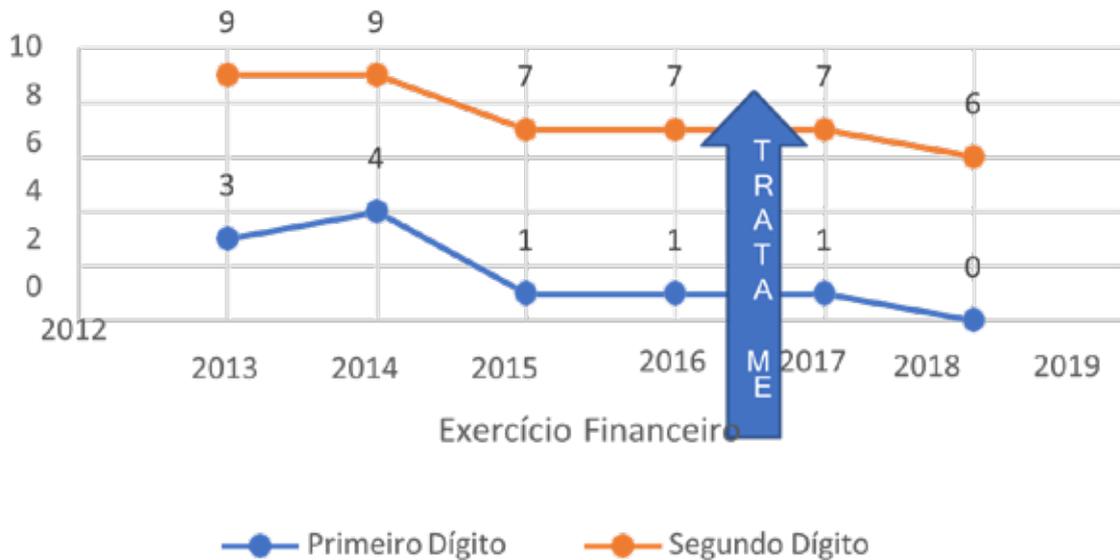
Demonstra-se, de forma resumida na Tabela 7, que a hipótese nula foi rejeitada para todos os exercícios financeiros no município controle para o teste χ^2 e a hipótese nula foi rejeitada para o dígito 0 no exercício 2013, para o dígito 0 no exercício 2014, para o dígito 0 no exercício 2015, para o dígito 0 no exercício 2016, para os dígitos 0,7 no exercício 2017 e para os dígitos 0,2,3,4,6,7,8,9 no exercício 2018 para o teste Z.

Sumarizando-se os resultados: em todos os exercícios financeiros para os dois municípios no teste χ^2 para medir discrepância entre as frequências observadas e esperadas nos valores dos dígitos dos empenhos conforme a LNB, verifica-se que há diferença significativa entre as frequências (p -valor $< 0,05$), embora, ao se analisar o teste Z para cada dígito em particular de cada exercício, os resultados não indiquem rejeição da hipótese nula para todos os primeiros e os segundos dígitos (que seria valor $Z \leq -1,96$ ou valor $Z \geq 1,96$).

5. DISCUSSÃO

Elaboraram-se gráficos para a análise visual do impacto do controle na quantidade dos primeiros e dos segundos dígitos com probabilidade de fraude nos municípios tratamento e controle.

Gráfico 1 – Série dos Dígitos - Tratamento



Fonte: Dados da pesquisa.

Demonstra-se visualmente no Gráfico 1, como também no Gráfico 2, a curva da tendência da série da quantidade dos primeiros e dos segundos dígitos com probabilidade de fraude entre os exercícios financeiros de 2013 a 2018 no município tratamento.

Gráfico 2 – Série dos Dígitos - Controle



Fonte: Dados da pesquisa.

Para descrever melhor a ocorrência de dígitos com probabilidade de fraude, calculou-se a relação percentual entre os dígitos encontrados na análise da LNB com o total de resultados possíveis para cada dígito. Isto é, no caso dos primeiros dígitos, calculou-se a relação percentual entre o resultado do teste com nove resultados possíveis e, no caso dos segundos dígitos, calculou-se a relação percentual entre os resultados do teste com dez resultados possíveis.

Verificou-se visualmente que, no município tratamento, a curva da tendência da quantidade dos primeiros dígitos com probabilidade de fraudes antes do tratamento estava em 33,33% dos dígitos (3 dígitos) no exercício 2013 e reduziu-se para 11,11% dos dígitos (1 dígito) no exercício 2017 depois do tratamento. Já no município controle, a curva da tendência da quantidade dos primeiros dígitos com probabilidade de fraudes estava em 0,00% (nenhum dígito) no exercício 2013 antes do tratamento e manteve-se em 0,00% (nenhum dígito) no exercício 2017 depois do tratamento.

Constatou-se visualmente que, no município tratamento, a curva da tendência da quantidade dos segundos dígitos com probabilidade de fraudes antes do tratamento estava em 90% dos dígitos (nove dígitos) no exercício 2013 e reduziu-se para 70% dos dígitos (sete dígitos) no exercício 2017 depois do tratamento. No município controle, a curva da tendência da quantidade dos segundos dígitos com probabilidade de fraudes estava em 0,00% dos dígitos (nenhum dígito) no exercício 2013 antes do tratamento e aumentou para 10,00% dos dígitos (1 dígito) no exercício 2017 depois do tratamento.



Na análise de impacto e da eficácia, não se levou em consideração o exercício de 2018, tendo-se em vista que os resultados dos testes possivelmente informam um ponto fora da curva sem que possam ser estimados os outros fatores que interferiram na medição.

Não se pode projetar tendências sobre o impacto do controle, apesar de ter sido descrita visualmente uma tendência à redução da quantidade de dígitos com probabilidade de fraude no município tratamento, em função da limitação da série histórica dos dados analisados.

Vale salientar também que a seleção não aleatória dos municípios, conforme Mohr (1995), pode ter influenciado significativamente o resultado dos testes da LNB, e por conseguinte, a análise de impacto.

Para completar a análise do controle, utilizou-se o indicador de eficácia de Mohr (1995) para comparar a quantidade de dígitos com probabilidade de fraude depois do tratamento com o que ocorreria se o tratamento não tivesse sido implementado.

No exercício financeiro de 2017, que foi posterior ao tratamento, verificou-se que, no município tratamento, havia 11,11% dos primeiros dígitos (1 dígito) com probabilidade de fraude e que, no município controle, havia 0,00% dos primeiros dígitos (nenhum dígito) com probabilidade de fraude. Ainda, no município tratamento havia 70,00% dos segundos dígitos (sete dígitos) com probabilidade de fraude, e no município controle havia 10,00% dos segundos dígitos (um dígito) com probabilidade de fraude.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar o impacto e a eficácia do controle de gestão sobre a quantidade dos dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude, de acordo com a distribuição do primeiro e do segundo dígitos na LNB, em dois municípios pernambucanos.

Esta análise se mostrou relevante em razão da aplicação da LNB em dados contábeis disponíveis em formato aberto para a análise de impacto e de eficiência do controle de gestão da administração pública.

Em todos os exercícios financeiros, para os dois municípios no teste χ^2 para medir discrepância entre as frequências observadas e esperadas nos valores dos dígitos dos empenhos conforme a LNB, verifica-se que há diferença significativa entre as frequências (p -valor $< 0,05$), embora, ao se analisar o teste Z para cada dígito em particular de cada exercício, os resultados não indiquem rejeição da hipótese nula para todos os primeiros e os segundos dígitos (que seria o valor $Z \leq -1,96$ ou valor $Z \geq 1,96$).

Não se pode projetar tendências acerca do impacto do controle sobre a quantidade de dígitos dos empenhos com probabilidade de fraude, apesar de ter sido descrita visualmente uma tendência à redução da quantidade de dígitos com probabilidade de fraude, em função da limitação da série histórica dos dados analisados.



Quanto à análise da eficácia, verificou-se que, mesmo após o tratamento, a quantidade de dígitos com probabilidade de fraude continuou maior no município tratamento.

As limitações da pesquisa derivam da seleção não aleatória dos municípios analisados, e assim sendo, os resultados da análise não podem ser generalizados e replicados para todas as situações semelhantes.

São recomendáveis novas pesquisas com séries históricas mais extensas de empenhos, envolvendo número maior de municípios, como também se recomenda a adoção da LNB na amostragem de auditoria governamental.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. W. **Percepções pantanosas**: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos CEBRAP* (73), 2005. pp. 33-37. Doi: 10.1590/S0101-33002005000300003.
- ALBANO, C. S.; CRAVEIRO, G. S. Lições Aprendidas com a utilização de Dados Orçamentários em Formato Aberto: Um estudo exploratório no ecossistema Brasileiro. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 6, 2015. pp. 17-27 Doi:10.5585/gep.v6i3.370.
- ALBANO, C. S.; LEAES JR., W.; CORSO, K. B. Dados Abertos: Um Estudo em Trabalhos Acadêmicos no Contexto Brasileiro. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 9, 2019. pp. 135-147. Doi: <http://dx.doi.org/10.22279/navus.2019.v9n2.p135-147.770>.
- BARROS, E. S.; FEITOZA, G. B. Impacto do Controle da Corrupção sobre a Eficiência do Governo no Ano de 2015: O Caso dos Países da América Latina. **Desenvolvimento em Questão**, 17(49), 2019. pp. 10-29. Doi: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.49.10-29>.
- BERGER, A.; HILL, T. P. **An Introduction to Benford's Law**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2015.
- BUGARIN, M. S.; CUNHA, F. C. R. Lei de Benford Aplicada à Auditoria da Reforma do Aeroporto Internacional de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, 68(4), 2017. pp. 915-940. Doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.1567>.
- CELLA, R. S.; RECH, I. J. Caso Petrobras: A Lei de Benford Poderia Detectar a Fraude? **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, 7(3), 2017. pp. 86-104. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/46566/caso-petrobras--a-lei-de-benford-poderia-detectar-a-fraude--->
- CELLA, R. S.; ZANOLLA, E. A Lei de Benford e a Transparência: Uma Análise das Despesas Públicas Municipais. **Brazilian Business Review**, 15(4), 2018. pp. 331-347. Doi: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2018.15.4.2>.
- COSTA, J. I. F.; SANTOS, J. D.; TRAVASSOS, S. K. M. Análise de conformidade nos gastos públicos dos entes federativos: aplicação da lei de newcomb-benford para o primeiro e segundo



dígitos dos gastos em dois estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, 23(60), 2021. pp. 187-198. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/9054/analise-de-conformidade-nos-gastos-publicos-dos-entes-federativos--aplicacao-da-lei-de-newcomb-benford-para-o-primeiro-e-segundo-digitos-dos-gastos-em-dois-estados-brasileiros>.

DURTSCHI, C.; HILLISON, W.; PACINI, C. The Effective Use of Benford's Law to Assist in Detecting Fraud in Accounting Data. **Journal of Forensic Accounting**, 2004. pp. 17-34. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/241401706>.

Lei Ordinária nº 16.770, de 23 de dezembro de 2019. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2020-2023 e dá outras providências.

FAVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados.** 1ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2017.

FUNNEL, S. C.; ROGERS, P. J. **Purposeful program theory:** effective use of theories of change and logic models. 1ª ed., Jossey-Bass, 2011.

LAGIOIA, U. C. T.; ARAÚJO, I. J. C.; ALVES FILHO, B. F.; BARROS, M. A. B.; NASCIMENTO, S. G. O. A. S. Aplicabilidade da Lei de Newcomb-Benford nas fiscalizações do Imposto Sobre Serviços – ISS. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, 22(56), 2011. pp. 203-224. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6420/aplicabilidade-da-lei-de-newcomb-benford-nas-fiscalizacoes-do-imposto-sobre-servicosiss>.

LODI, J. B. **História da administração.** 11ª ed., São Paulo: Pioneira, 1993.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G. C.; CALLEGARO, S. Entendendo os Fatores de Combate à Corrupção: Proposta de um Constructo de Dissuasão à Corrupção. **Revista de Contabilidade e Organizações**. 13(1), 2019. pp. 19-30. Doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.158516>.

MATIAS PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Gestão**, 12(2), 2005. pp. 1-17. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/26916/reforma-do-estado-e-controle-da-corrupcao-o-brasil>.

MILANI FILHO, M. A. F. A confiabilidade dos dados financeiros de hospitais filantrópicos canadenses: um estudo empírico baseado na lei de Benford. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, 8(2), 2013. pp. 47-63. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/33727/a-confiabilidade-dos-dados-financeiros-de-hospitais-filantropicos-canadenses--um-estudo-empirico-baseado-na-lei-de-benford>.

MOHR, L. B. **Impact analysis for program evaluation.** 2ª ed., Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.



NIGRINI, M. J. A Taxpayer Compliance Application of Benford's Law. **The Journal of American Taxation Association**, n. 18, 1996. pp.72-91.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. J. L.; MENDES, A. P. Perspectivas Teóricas da Corrupção no Campo da Administração Pública Brasileira: Características, Limites e Alternativas. **Revista do Serviço Público**, n. 67, Ed. Especial, 2016. pp. 111-137. Doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i0.881>.

POISTER, T. H. **Public program analysis**: Aspen Publishers. 1978.

POSSAMAI, A. J.; SOUZA, V. G. Transparência e Dados Abertos Governamentais: Possibilidades e Desafios a Partir da Lei de Acesso à Informação. **Administração Pública e Gestão Social**, 12(2), 2020. pp. 1-20. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/57361/transparencia-e-dados-abertos-governamentais--possibilidades-e-desafios-a-partir-da-lei-de-acesso-a-informacao>.

RIBEIRO, D. H.; MONSUETO, S. E. Lei de Newcomb- Benford aplicada no controle interno nas empresas: um estudo de caso no controle de lançamentos financeiros. **Revista de Administração da Unimep**, 13(1), 2015. pp. 1-18. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35126/lei-de-newcomb-benford-aplicada-no-controle-interno-nas-empresas--um-estudo-de-caso-no-controle-de-lancamentos-financeiros-->

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation**: a systematic approach. 6ª ed., Thousand Oaks: Sage Publications, 1999.

SILVA, W. B.; TRAVASSOS, S. K. M.; COSTA, J. I. F. Utilização da Lei de Newcomb-Benford como Método Identificador de Desvios em Ambientes de Auditoria Contínua: Uma Proposta de Identificação de Desvios no Tempo. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, 28(73), 2017. pp. 11- 26. Doi: 10.1590/1808-057x201702690.

SOUZA, F. J. B.; SILVA, S. A. M.; GOMES, A. O. Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, 11(3), 2019. pp. 1-18. Doi: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v11i3.5640>.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.





A REALIZAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS PREFEITOS CATARINENSES

The realization of accountability in the mayor's counts of Santa Catarina

Arlindo Carvalho Rocha

Doutor em Administração (UFBA), mestre em Administração (UFSC) e bacharel em Economia (UGF). É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração (ESAG) e pesquisador do Grupo de Pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: *Accountability* e Gestão (UDESC).

Clerilei Aparecida Bier

Doutora em Direito pela Universidad Complutense de Madrid, pós doutora pela Faculty of Business – University of Technology, Sydney e pós doutora pela Facultad de Derecho de La Universidad de Barcelona. Atualmente é professora titular do Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas – ESAG (UDESC).

Thaisy Maria Assing

Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE/SC. Graduada em Ciências Contábeis (UFSC), possui especialização em Direito Público (UNISUL) e mestrado em Administração pela UDESC/ESAG.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar de que forma a realização da *accountability* pode ser potencializada no processo de prestação de contas de prefeito. A pesquisa foi desenvolvida sob abordagem qualitativa e análise documental, e para sistematizar a coleta de dados elaborou-se dois modelos de análise aplicados a quarentas e seis municípios. Identificou-se motivações individuais atribuídas pelos conselheiros ao Parecer Prévio, incidindo em redundância de controle político, ausência de divulgação de atos relacionados ao julgamento das contas de prefeito de 2016 por parte das câmaras municipais em seus sítios eletrônicos, bem como a identificação de suposta não utilização do relatório técnico de Parecer Prévio para fins de julgamento das contas de prefeito pelos vereadores. Concluiu-se que ainda há déficit de *accountability* no processo de prestação de contas de prefeito.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*. Prestação de contas de prefeito. Tribunal de Contas. Câmara Municipal.



ABSTRACT

This study aims to analyze how the exercise of accountability can be improved in the process of mayor's account. A research was developed under a qualitative approach and documentary analysis. To systematize the data collect, two models of analysis use the forty-six municipalities. The analysis identified value judgments attributed by the TCE/SC board members to the Previous Opinion, focusing on redundancy of political control; absence of disclosure of acts related to the judgment of mayor's accounts by the City Councils in their electronic sites, impeding the exercise of transparency, an essential requirement for the materialization of accountability; and the identification of alleged non-use of the REPP for the purpose of judging the mayor's accounts. It is concluded that there is still deficit of accountability in mayor's accounts.

KEYWORDS: Accountability. Mayor's account. Account Court. City Council.

1. INTRODUÇÃO

Dentre os instrumentos institucionais de fiscalização consolidados pela Constituição Federal, está o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, realizado pelo Poder Legislativo mediante emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, conforme dispõe, no âmbito municipal, o artigo 31 da Constituição Federal (1988).

Embora o Tribunal de Contas restrinja-se a emitir um parecer meramente opinativo, posicionando-se pela aprovação ou rejeição das contas de governo (presidente da República, governadores e prefeitos), a análise efetuada por esse órgão de controle externo reveste-se de fundamental importância no julgamento político realizado pelo legislativo, pois além de funcionar como contrapeso técnico, serve de apoio aos legisladores no julgamento das contas dos chefes de governo e principalmente à sociedade, que tem a oportunidade de fazer seu próprio juízo de valor, avaliando e controlando as ações dos representantes eleitos, visando fortalecer, assim, o exercício da *accountability*.

Sob este prisma, a justificativa do estudo reside no fato de que, apesar da relevância e da riqueza de informações contidas no processo de prestação de contas de prefeito, a população ainda desconhece esse importante instrumento de controle para fins de realização da *accountability*.

A realização da *accountability* nas prestações de contas dos prefeitos envolve, portanto, a análise técnica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e o julgamento das contas de prefeito efetuado pelos vereadores – *accountability* horizontal. Já no âmbito da Câmara Municipal, além do posicionamento tomado em sede de julgamento pelos vereadores, verificará se o Poder Legislativo Municipal está dando transparência dos atos que envolvem referido julgamento – *accountability* vertical. E mais, se os vereadores estão utilizando o relatório técnico, a base inicial do processo de prestação de contas de prefeito constituído dentro do TCE/SC. Mas por que o relatório técnico se a Constituição Federal exige o Parecer Prévio? É bem verdade que o Parecer Prévio é emitido com base no relatório técnico (REPP), ou seja, a decisão dos conselheiros quanto à recomendação pela aprovação ou rejeição é formada



com base no REPP, todavia o Parecer Prévio sofre interferências de entendimento, juízos de valor próprios dos conselheiros relatores, ao passo que o REPP segue estritamente a Decisão Normativa nº TC 06/2008, a qual dispõe sobre as restrições passíveis de rejeição das contas de prefeito. Elaborado por um técnico e revisado por outros dois, além do aval do Diretor, possui grau de discricionariedade praticamente nulo.

Neste sentido, acredita-se que o instrumento mais rico em termos de informações para o exercício da *accountability*, constante do processo de prestação de contas de prefeito, seja o REPP. Ademais, à Câmara Municipal não é encaminhado apenas o Parecer Prévio (PP) e sim o processo completo, assim, em que pese a CF estabelecer que o julgamento seja subsidiado pelo PP, ou seja, a opinião válida para fins de aceitação ou rejeição é aquela figurada no PP, nada obsta que os vereadores se utilizem do REPP, o verdadeiro contrapeso técnico ao julgamento político dos vereadores.

Partindo da premissa de que o processo de prestação de contas de prefeito é um instrumento de controle com inegável potencial de *accountability*, pretende-se investigar, inicialmente, se, de fato, esse potencial tem se realizado, e neste diapasão, a partir da identificação de possíveis deficiências encontradas no processo de *accountability*, propor ações que potencializem o exercício da *accountability* no processo de prestação de contas de prefeito promovido pelo TCE/SC, obtidas a partir do diagnóstico e da análise, que se subdividem em dois momentos:

- a. no âmbito do TCE/SC, onde a análise ficará restrita ao posicionamento das unidades de controle pelas quais o relatório emitido pela área técnica para emissão do Parecer Prévio (REPP) tramita, objetivando identificar eventuais divergências de entendimentos no processo de prestação de contas de prefeito;
- b. no âmbito da Câmara Municipal (CM), onde, além do posicionamento tomado em sede de julgamento pelos vereadores, verificará se o Poder Legislativo Municipal está dando transparência dos atos que envolvem referido julgamento e se os vereadores estão utilizando o relatório técnico como subsídio à discussão e votação no julgamento das contas de prefeito.

É, portanto, sob esse contexto que se compõe a proposta de pesquisa deste estudo: de que forma a realização da *accountability* pode ser potencializada nas prestações de contas de prefeito?

No tocante às contribuições, o presente estudo oferece a oportunidade de se entender melhor a dinâmica do processo de prestação de contas de prefeitos, além de propiciar o aprimoramento da prática da *accountability*, tendo em vista que a dificuldade da academia não está apenas em traduzir o termo *accountability* (CENEVIVA, 2006; MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013; PRADO; PÓ, 2007), mas principalmente no estudo de sua prática. No âmbito teórico, a pesquisa contribui no fomento da literatura em razão da escassez de material e de pesquisas sobre o tema proposto.

Assim, organiza-se o presente estudo da seguinte forma: além da introdução presente neste primeiro capítulo, apresenta-se no segundo a fundamentação teórica que fornece ao leitor um panorama da relação entre a democracia e *accountability*, bem como do processo de



prestação de contas de prefeito no âmbito do TCE/SC. O terceiro capítulo abrange as etapas, os modelos de análise aplicados na pesquisa, além dos critérios de seleção dos municípios, já no quarto demonstrarão os resultados e análises. As conclusões são apresentadas no quinto capítulo e por fim, as referências utilizadas no presente estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

Em uma democracia, cujo fundamento constituinte é o de que o poder emana do povo e em seu nome é exercido, os governantes eleitos periodicamente devem prestar contas e serem constantemente responsabilizados por seus atos e omissões, realizados no âmbito do poder lhes é conferido. É desse contexto que surge a *accountability*.

A *accountability* diz respeito, portanto, a responsabilização contínua dos agentes públicos perante os atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pelo povo, devendo essa responsabilização dar-se mediante algum tipo de sanção, seja no sentido de aprovação ou reprovação (ROCHA, 2011).

Nas democracias estáveis, a *accountability* opera não só “verticalmente”, em relação aqueles que elegeram o ocupante de um cargo público, mas “horizontalmente”, em relação às instituições com autonomia capazes de questionar, e eventualmente punir, ações “impróprias” dos representantes, os quais não cumpriram suas responsabilidades (O’DONNELL, 1998; PEDERIVA, 1998).

A *accountability* horizontal decorre da fiscalização mútua entre os poderes (checks and balances) e de órgãos governamentais incumbidos do controle da administração pública, dentre essas instituições estão os Tribunais de Contas, órgãos responsáveis pela verificação do “correto uso dos recursos retirados compulsoriamente dos particulares e devolvidos pelo Poder Público à sociedade, sob a forma de bens e serviços, durante um certo intervalo de tempo” (PEDERIVA, 1998). Saliencia-se que esse controle não se restringe apenas aos aspectos financeiros e legais, mas também de eficácia, de eficiência, de efetividade e de economicidade das ações governamentais.

Em se tratando de *accountability* vertical, sabe-se que o processo eleitoral, por si só, não salvaguarda o interesse público. A legitimidade atribuída pelo povo aos governantes precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania. “O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CAMPOS, 1990, p. 34).

E para que esse controle seja exercido torna-se imprescindível a transparência e visibilidade de todos os atos e decisões dos representantes do Poder público. Afinal de contas, “como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido?” (BOBBIO, 1986, p. 87). Em um Estado Democrático de Direito, o poder deve ser desnudo, visível, perceptível pelo cidadão e por todos os demais órgãos do poder (HEINEN, 2015).



Sabe-se, porém, que a disponibilização das informações necessárias ao controle social não é capaz, por si só, de promover a *accountability* (controle dos cidadãos sobre os atos e decisões de seus representantes). Além da ampla disponibilização de informações (transparência), é necessário, também, o incentivo do Poder público à participação e o desejo voluntário do cidadão em participar (consciência de cidadania) (FARIAS, 2013; GUERRA, 2005, PLATT NETO *et al.*, 2007; PRZEWORSKI; CHEIBUB, 1997).

2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

O Brasil adota o sistema de freios e contrapesos proposto por Montesquieu, onde os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem ser autônomos, ter funções específicas e controlar-se entre si. É desse controle que surge o chamado controle externo, *latu sensu*. Em sentido estrito, o controle externo é tão somente exercido pelo Poder Legislativo (controle político) e pelo Tribunal de Contas (controle financeiro) sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes (GUERRA, 2005).

A titularidade do controle externo é atribuída ao Poder Legislativo em razão deste órgão ser composto por representantes do povo, com legitimidade para legislar sobre arrecadação tributária, autorizar sua aplicação mediante a lei orçamentária e, naturalmente, exercer o controle, afinal de contas não basta editar/autorizar leis, é necessário verificar se de fato estão sendo cumpridas/executadas (FERNANDES, 1999; PESSANHA, 2009). Porém, a falta de conhecimento técnico dos membros das Casas Legislativas e a complexidade técnica do controle financeiro aliada à ineficácia e inexperiência do legislativo na fiscalização dos gastos públicos justificaram a criação de órgãos específicos, as chamadas instituições superiores de controle (MEDAUAR, 1990; PESSANHA, 2009). Referidas Instituições Superiores de Controle apresentam-se, ainda, sob duas formas de sistemas de controle externo: Controladorias ou Tribunais de Contas, esta última é a forma adotada pelo Brasil.

No âmbito municipal o controle externo é exercido pela Câmara de Vereadores, com auxílio do Tribunal de Contas. Referido dispositivo remete à incumbência da emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina sobre as contas prestadas anualmente pelo prefeito, as quais serão julgadas posteriormente pela Câmara Municipal.

Embora ao Tribunal de Contas caiba uma mera apreciação das contas de governo, manifestando-se pela aprovação ou rejeição mediante Parecer Prévio, referida opinião apenas deixará de prevalecer mediante voto de 2/3 dos vereadores.

A Câmara Municipal não pode julgar as contas do Chefe do Poder Executivo sem o Parecer Prévio, tal julgamento é considerado nulo. O Parecer Prévio não é apenas peça fundamental no julgamento e sim parte dele.

Para Pessanha (2009), o julgamento das contas é o ápice da atuação do Legislativo, pois encerra o ciclo orçamentário iniciado com a sua própria aprovação do orçamento anual. É a verificação, por parte do Legislativo, da boa execução, ou não, da lei orçamentária aprovada.

3. METODOLOGIA

3.1 TÉCNICAS DE COLETA E DE ANÁLISE

A pesquisa se utiliza tanto de fontes não escritas produzidas no momento da ocorrência do fato (mídias de sessões legislativas), como de fontes escritas anteriores (documentos que constituem a prestação de contas de prefeito produzidos pelo TCE/SC e pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento produzido por vereadores) e posteriores à ocorrência do julgamento das contas (atas e decisões produzidos pela CM).

As fontes utilizadas são de acesso público, obtidas nos sítios eletrônicos das Câmaras Municipais, por meio de localização via Google e via acesso ao sítio eletrônico do TCE/SC, disponíveis em: <http://www.tce.sc.gov.br/contas/municipios/decisoes/2016>.

Com o objetivo de elucidar os procedimentos a serem adotados para o estudo proposto, apresenta-se a seguir uma síntese das etapas, técnica de coleta, fontes e técnicas de análise que subsidiarão a análise desta pesquisa, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Etapas da pesquisa, técnica de coleta, fontes e técnicas de análise

	Etapas	Técnica de coleta	Fonte(s)	Técnica de análise
1	Levantamento bibliográfico	Pesquisa bibliográfica	Livros, artigos, dissertações, teses, etc.	Análise documental
2	Identificar os municípios tiveram as contas de prefeito de 2016 julgadas	Pesquisa documental	Processo de Prestação de Contas de Prefeito (TCE/SC)	Análise documental
3	Identificar os sítios eletrônicos das Câmaras Municipais que já tiveram as contas de prefeito de 2016 julgadas	Pesquisa documental	Internet/Google	Análise documental
4	Verificar quais Câmaras que julgaram as contas de 2016 disponibilizam o parecer da CFO e/ou a sessão legislativa relativa ao julgamento das contas	Pesquisa documental	Sítio eletrônico das Câmaras Municipais	Análise documental
5	Identificar o posicionamento da área técnica (REPP) das contas de prefeito já julgadas as quais foram disponibilizados áudios/vídeos e/ou pareceres da CFO	Pesquisa documental	Processo de Prestação de Contas de Prefeito (TCE/SC)	Análise documental
6	Definir a amostra de municípios a serem analisados	Planilha elaborada com base nas fontes das etapas 2, 3, 4 e 5.		
7	Identificar o posicionamento das unidades de controle pelas quais o REPP tramita, incluindo o julgamento na CM	Pesquisa documental	Processo de Prestação de Contas de Prefeito (TCE/SC) e decisão da CM	Análise documental



	Etapas	Técnica de coleta	Fonte(s)	Técnica de análise
8	Investigar se as Câmaras Municipais selecionadas divulgam a ata e a decisão relacionados ao julgamento das contas de prefeito de 2016, complementando com as informações coletadas na etapa 4.	Pesquisa documental	Sítio eletrônico das Câmaras Municipais	Análise documental
9	Verificar se foi concedida oportunidade de o prefeito se manifestar perante a CM e se o Relatório Técnico de Parecer Prévio (REPP) é utilizado pelos vereadores	Pesquisa documental	Mídias das sessões legislativas e Pareceres da CFO	Análise documental e de conteúdo

Fonte: elaborado pelos autores.

Por fim, aplica-se a técnica de triangulação dos dados levando-se em consideração os dados/informações obtidos na pesquisa (etapas 7, 8 e 9) aplicados aos modelos de análise 1 e 2, respectiva interpretação e os fundamentos teóricos (etapa 1).

3.2 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DA AMOSTRA

A partir do universo de 295 municípios, identificou-se que 149 câmaras municipais haviam julgado as respectivas contas de prefeito de 2016 e encaminhado o ato de decisão ao TCE/SC até 30/11/2018¹. Dessas, verificou-se que 60 delas divulgaram áudios/vídeos das sessões legislativas de julgamento das contas do prefeito de 2016 e/ou pareceres da CFO.

O critério de seleção seguinte foi investigar quais dessas 60 contas de prefeito continham irregularidades passíveis de rejeição no REPP, por meio de pesquisa no sítio eletrônico: <http://www.tce.sc.gov.br/contas/municipios/decisoes/2016>. Constatou-se que 23 das 60 contas de prefeito continham restrições passíveis de rejeição na conclusão do REPP, conforme rol de irregularidades passíveis de rejeição disposto na Decisão TC nº 006/2008.

Assim, visando o equilíbrio e a ausência de distorções na seleção da amostra a ser investigada, foram selecionadas as 23 contas de prefeito que continham irregularidades passíveis de rejeição no REPP, e, por meio de amostragem aleatória, outras 23 (das 37 restantes) em que não foram observadas irregularidades passíveis de rejeição, totalizando, portanto, 46 municípios, quais sejam:

a) com REPP pela rejeição: Balneário Gaivota, Braço do Norte, Calmom, Camboriú, Florianópolis, Garuva, Gravatal, Içara, Itaiópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Lages, Laguna, Nova Trento, Otacílio Costa, Ponte Serrada, Santa Rosa de Lima, São Bento do Sul, São João Batista, São Miguel do Oeste, Timbé do Sul, Urussanga e Xaxim.

¹ A data de corte estabelecida diz respeito a data de encaminhamento da respectiva decisão ao TCE/SC e não a data de julgamento das contas, até mesmo porque a Câmara Municipal não dispõe de prazo constitucional ou legal para julgar as contas de prefeito, podendo o Regimento Interno das Câmaras Municipais dispor a respeito.

b) com REPP pela aprovação: Armazém, Bombinhas, Caxambu do Sul, Curitibaanos, Formosa do Sul, Galvão, Garopaba, Ibicaré, Iporã do Oeste, Lontras, Massaranduba, Mirim Doce, Mondaí, Navegantes, Nova Erechim, Paulo Lopes, São João do Oeste, São Lourenço do Oeste, São Martinho, Timbó, Treze Tílias, Vargeão e Vitor Meireles.

3.3 MODELOS DE ANÁLISE

Considerando que não foi encontrado um modelo teórico específico que atendesse aos aspectos da presente pesquisa, adaptou-se o modelo de análise criado por Rocha (2011), no qual o autor utilizou-se das dimensões formais e substantivas para fins de verificação do potencial de *accountability* dos relatórios de pareceres prévios emitidos pelo TCE/SC, elaboraram-se dois modelos de análise:

O modelo 1 objetiva identificar eventuais discordâncias de posicionamentos no trâmite do processo de prestação de contas de prefeito. Embora a realização da *accountability* horizontal pode ser explorada sob outras dimensões e categorias, a presente pesquisa limitar-se-á à análise da categoria deliberação. O foco da análise é o resultado produzido em cada uma das fases de tramitação do processo dentro do Tribunal e, posteriormente, na Câmara de Vereadores. Observa-se, aqui, apenas o resultado pontual, ou seja, se o posicionamento é pela aprovação ou rejeição das contas, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de análise 1: Posicionamento das unidades de controle pelas quais o REPP tramita

Dimensão da <i>accountability</i>	Categoria	Definição dos indicadores	Indicadores
Dimensão substantiva da <i>accountability</i>	Deliberação	Posicionamento da área técnica (REPP)	Aprovação ou Rejeição ²
		Posicionamento MPC (Parecer)	Aprovação ou Rejeição
		Posicionamento do Relator no processo de prestação de contas de prefeito (Voto)	Aprovação ou Rejeição
		Posicionamento Voto Divergente	Aprovação ou Rejeição
		Posicionamento do Tribunal Pleno (Parecer Prévio)	Aprovação ou Rejeição
	CM	Posicionamento da Câmara Municipal (Julgamento)	Aprovação ou Rejeição

Fonte: elaborado pelos autores com base em ROCHA (2011).

2 Área técnica não se posiciona expressamente pela aprovação ou rejeição e sim conclusivamente elencado as irregularidades verificadas que podem ser classificadas como de ordem constitucional, legal e regulamentar, passíveis ou não de rejeição. As restrições que ensejam rejeição estão dispostas na Decisão Normativa nº TC-06/2008, alterada pela Decisão Normativa nº 11/2013.



Protocolo de análise 1: Posicionamento das unidades de controle pelas quais o REPP tramita.

Município	PCP nº	Posição REPP	Posição MPC	Posição Relator	Posição Voto Divergente	Posição Tribunal Pleno (PP)	Julgamento CM
-----------	--------	--------------	-------------	-----------------	-------------------------	-----------------------------	---------------

Fonte: elaborado pelos autores.

O modelo 2 tem como finalidade averiguar se as informações relativas ao julgamento das contas de prefeito estão sendo divulgadas pela Câmara Municipal, tendo por base o princípio da transparência e oportunizando assim a realização da *accountability* por parte dos cidadãos, bem como investigar se os vereadores utilizam o REPP quando da análise e/ou julgamento das contas de prefeito (*accountability* horizontal), conforme Quadro 3:

Quadro 3 - Modelo de Análise 2: Julgamento das contas de prefeito pela Câmara Municipal

Dimensões da <i>accountability</i>	Categorias	Definição dos indicadores	Indicadores
Dimensão formal da <i>accountability</i>	Divulgação	Publica a sessão legislativa no sítio eletrônico da Câmara Municipal	Sim ou Não
		Publica o Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal	Sim ou Não
		Publica a ata da sessão legislativa	Sim ou Não
		Publica a decisão da Câmara Municipal	Sim ou Não
	Justificação	Concede a oportunidade de o prefeito se manifestar	Sim ou Não
Dimensão substantiva da <i>accountability</i>	Utilização	Utiliza o Relatório Técnico no julgamento das contas de prefeito	Quadro 5

Fonte: elaborado pelos autores com base em ROCHA (2011).

Por sua vez, no Quadro 4 apresentam-se as evidências de utilização do REPP:



Quadro 4 - Evidências de utilização do REPP e respectivos indicadores

Evidências	Indicadores
Gestão Orçamentária (receita estimada, despesa fixada, resultado orçamentário – déficit ou superávit, ajustes do resultado orçamentário, evolução do resultado orçamentário dos últimos 5 anos, receita por origem, receita com impostos, receita corrente líquida e despesa por função).	
Gestão Patrimonial e Financeira (Ativo Financeiro, Passivo Financeiro, resultado financeiro – superávit ou déficit, ajustes do saldo patrimonial financeiro, resultado financeiro por fonte de recursos e evolução patrimonial financeira nos últimos 5 anos).	
Cumprimento dos limites constitucionais mínimos (saúde, ensino e FUNDEB).	
Cumprimento dos limites legais (despesas com pessoal e análise da eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes ao exercício em que houve o descumprimento).	Utilizou o REPP
Conselhos Municipais (parecer dos membros do Conselho quanto a prestação de contas dos recursos aplicados).	
Portal da transparência (disponibilização de informações mínimas exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e Decreto Federal nº 7.185/2010).	
Cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (verificação efetuada apenas no último ano de mandato, ocasião em que o gestor não pode contrair despesas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato ou deixar parcelas dessa despesa sem disponibilidade financeira para o gestor seguinte cobri-la).	
Manifestação do prefeito e/ou análise das justificativas apresentadas pelo prefeito (REPP de Reinstrução)	
Termos genéricos (relatório DMU, relatório técnico nº XXX/2017)	Não se pode afirmar que utilizou
Não houve indícios de utilização do REPP em específico	Não se pode afirmar que não utilizou

Fonte: elaborado pelos autores.

Com relação à evidência intitulada termos genéricos, optou-se por utilizar o indicador não se pode afirmar que utilizou, pois a utilização desses termos pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento (CFO) em seus pareceres ou pelos vereadores em seus discursos não garantem de fato que o REPP tenha sido analisado/utilizado.

Quanto a evidência de que não houve utilização do REPP em específico, não se pode afirmar em absoluto que o REPP não foi utilizado, pois as CFOs podem ter analisado/utilizado o REPP em reuniões específicas e tais informações não serem formalizadas nos seus pareceres, tampouco verbalizadas pelos vereadores na sessão legislativa de julgamento das contas.



Protocolo de análise 2: Julgamento do Parecer Prévio pela Câmara Municipal.

Município:
Sítio eletrônico da Câmara:
Dimensão formal:
a. Divulga áudios e/ou vídeos das sessões legislativas:
b. Possui Comissão Permanente de Finanças e Orçamento:
c. Divulga Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento:
d. Divulga ata da sessão legislativa:
e. Divulga decisão da Câmara de Vereadores:
f. Concede oportunidade de o Prefeito se justificar:
g. Dimensão substantiva:
h. Evidências de utilização do REPP no julgamento das contas do exercício de 2016 por meio de visualização dos áudios/vídeos das sessões legislativas e pareceres das comissões.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

No TCE/SC, os prefeitos dos 295 municípios catarinenses têm a obrigação de remeter as informações orçamentárias, financeiras e contábeis no decorrer do exercício ao TCE/SC, bimestralmente, via Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge), bem como outros relatórios solicitados por aquele órgão de controle. De posse dessas informações inicia-se a análise da área técnica, mediante emissão de relatório técnico de parecer prévio (REPP) individual para cada município. Apesar de a área técnica não se pronunciar expressamente pela aprovação ou rejeição das contas, elenca conclusivamente as irregularidades passíveis de rejeição, conforme rol de possíveis restrições dispostas na Decisão Normativa nº TC-06/2008, alterada pela Decisão Normativa nº 11/2013.

Caso a área técnica apure restrições passíveis de rejeição das contas, encaminha-se os autos ao relator do processo para que seja concedida a oportunidade do contraditório e ampla defesa ao prefeito. Apresentadas as justificativas pelo gestor, os autos retornam a área técnica para análise da manifestação do prefeito. Destaca-se que a concessão do contraditório e ampla defesa só é assegurada aos prefeitos cujas contas apresentarem restrições passíveis de rejeição.

O novo relatório técnico gerado com base na análise das justificativas do prefeito denomina-se “Relatório de Reinstrução” e segue para o Ministério Público de Contas, o qual emitirá parecer. Posteriormente, é encaminhado ao relator do processo recebendo voto, seguindo para o Tribunal Pleno, onde é deliberada a recomendação pela aprovação ou rejeição das contas do prefeito.

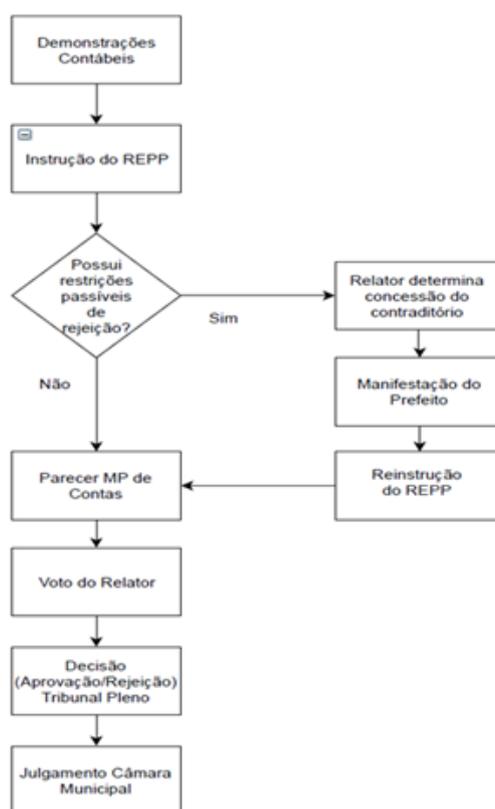


Não havendo restrições passíveis de rejeição no relatório instrutivo, emitido pela área técnica, os autos seguem direto para o Ministério Público de Contas (parecer), gabinete do Relator (voto) e Tribunal Pleno (Parecer Prévio).

Vale salientar que a exceção do relatório técnico, todas as demais peças que compõem os autos: parecer Ministério Público de Contas, voto do relator e Parecer Prévio deliberado pelo Tribunal Pleno, apresentam posicionamento expresso, pela aprovação ou rejeição das contas.

A Figura 1 visa facilitar o entendimento da tramitação do processo de contas de prefeito (PCP) dentro do TCE/SC.

Figura 1 - Etapas de tramitação do processo de prestação de contas de Prefeito



Fonte: elaborado pelos autores.

Neste sentido, tem-se que os autos do processo de prestação de contas de Prefeito (PCP) compõem-se de:

- Demonstrativos Contábeis: gerados com base nos dados encaminhados pelo próprio Poder Executivo;
- Relatório emitido pela área técnica (REPP): elaborado a partir da análise dos Demonstrativos Contábeis e outros dados/informações encaminhados via sistema e-Sfinge ou solicitados a Unidade;



- Manifestação do Prefeito, nos casos em que a área técnica apure restrições passíveis de rejeição;
- Relatório técnico de Reinstrução, em que são analisadas as justificativas, informações ou documentos apresentados pelo prefeito;
- Parecer do Ministério Público de Contas: opinião emitida pelo Procurador de Contas;
- Relatório emitido pelo relator do processo (Conselheiro ou Conselheiro Substituto) contendo sugestão de decisão a ser deliberada pelo Tribunal Pleno (voto);
- Voto(s) divergente(s) de outros membros do Tribunal Pleno, que eventualmente venham a ocorrer;
- Parecer Prévio, que apesar de ter status e número de decisão, com ela não se confunde, pois nas contas de governo o TCE/SC emite apenas recomendação, opinando pela aprovação ou rejeição das contas de prefeito.

Considerando, ainda, que o processo de prestação de contas de prefeito tem natureza de contas de governo e essas são apenas apreciadas pelo TCE/SC, ficando o julgamento a cargo da Câmara Municipal. Se durante a análise da prestação de contas for constatada eventual(is) irregularidade(s) passível(is) de débito, que demande ressarcimento ao erário, o Tribunal “aparta” tal irregularidade das contas de governo e constitui outro processo, o qual ficará submetido a julgamento dentro do próprio TCE/SC.

A despeito do princípio do contraditório e ampla defesa ser concedido, apenas em relação as contas de prefeito que apresentem irregularidades passíveis de rejeição, após a emissão do Parecer Prévio, o prefeito poderá solicitar reapreciação das contas no prazo de quinze dias contados da publicação da decisão no Diário Oficial eletrônico do TCE/SC. Os vereadores também podem solicitar a reanálise em até noventa dias contados do recebimento do processo de prestação de contas. Referido processo é encaminhado à Câmara Municipal apenas após vencido o lapso temporal concedido ao prefeito. Caso o prefeito solicite reapreciação os autos são encaminhados para julgamento do Legislativo Municipal após reanálise realizada pela Corte de Contas. O Pedido de Reapreciação formulado pela Câmara Municipal constitui a última e definitiva manifestação do Tribunal sobre a prestação de contas do prefeito.

Destaca-se, ainda, que o TCE/SC deve emitir o parecer prévio até o final do exercício seguinte ao do exercício em análise. Referido prazo não é aplicado em havendo pedido de Reapreciação pelo prefeito e/ou pelos vereadores.

4.1 POSICIONAMENTO DAS UNIDADES DE CONTROLE PELAS QUAIS O REPP TRAMITA

A fim de identificar eventuais discordâncias de posicionamentos no processo de prestação de contas de prefeito utilizou-se do modelo de análise 1. Optou-se por analisar o conjunto de contas rejeitadas e aprovadas separadamente.



Com relação às prestações de contas que continham irregularidades passíveis de rejeição no REPP, se subdividiu a análise em dois momentos, o trâmite interno, ou seja, ocorrido dentro do TCE/SC e o externo, levando-se em consideração a decisão da CM no julgamento das contas.

No que diz respeito ao **trâmite interno do processo de prestação de contas de prefeito**, percebe-se que das 23 prestações de contas que saíram pela rejeição da área técnica, apenas 5 seguiram pela rejeição, estabelecendo-se um *continuum* dentro do TCE/SC (Calmon, Içara, Laguna, Otacílio Costa e Xaxim). Já as 18 remanescentes foram apaziguadas dentro do próprio TCE/SC: 2 por conta do parecer contrário emitido pelo MPC (Itaiópolis e Timbé do Sul); 12 por ocasião do voto do relator (Balneário Gaivota, Braço do Norte, Garuva, Gravatal, Itajaí, Jaraguá do Sul, Nova Trento, Ponte Serrada, Santa Rosa de Lima, São Bento do Sul, São João Batista e Urussanga); 4 em virtude de voto divergente (Camboriú, Florianópolis, Lages e São Miguel do Oeste).

Por outro lado, da análise das 23 prestações de contas de prefeito que saíram pela aprovação da área técnica, todas seguiram pela aprovação, tanto nas unidades de controle do TCE/SC, inclusive Parecer Prévio, quanto dos respectivos julgamentos pela CM.

No tocante ao **julgamento das contas de prefeito pela CM**, constata-se que das 5 contas que saíram pela rejeição da área técnica, em apenas 2 contas foi mantido o posicionamento do início ao fim do processo (Calmon e Xaxim), ou seja, houve uniformidade nas manifestações de todas as unidades de controle pelas quais o REPP tramitou dentro do TCE/SC, inclusive a recomendação do Tribunal Pleno, pela rejeição das contas, posicionamento esse mantido, também, pelas Câmaras respectivas. Já em outras 3 prestações de contas (Içara, Laguna e Otacílio Costa) verifica-se que a despeito da recomendação pela rejeição, mantida em todas as unidades de controle internas do TCE/SC, inclusive da recomendação pelo Tribunal Pleno, as Câmaras respectivas posicionaram-se contrariamente ao Parecer Prévio exarado pelo TCE/SC que recomendava a rejeição das contas.

Interessante observar que em uma das contas (Florianópolis), apesar da divergência de posicionamento dentro do TCE/SC, resultado de voto divergente propondo a aprovação das contas, os vereadores assumiram posição diversa da recomendação emitida pelo Tribunal Pleno, indo ao encontro do entendimento tomado pela área técnica, MPC e relator do processo, ou seja, pela rejeição das contas. As 17 prestações de contas remanescentes, apesar do posicionamento dos relatores do TCE/SC ter sido divergente do entendimento da área técnica, as câmaras posicionaram-se favoravelmente à recomendação pela aprovação constante do PP.

Do exposto, pode-se extrair que o próprio TCE/SC é o seu maior algoz no que diz respeito à alteração de posicionamento, haja vista que das 23 contas que saíram pela rejeição da área técnica, 18 tiveram o seu posicionamento modificado ainda durante a sua tramitação no Tribunal, ao passo que apenas 3 das 23 contas analisadas tiveram o Parecer Prévio do TCE/SC contrariado quando do julgamento das contas pelas respectivas Câmaras Municipais.



4.2 JULGAMENTO DAS CONTAS DE PREFEITO PELA CÂMARA MUNICIPAL

A segunda parte da análise baseia-se na verificação da realização da *accountability* no ato do julgamento propriamente dito, das contas do prefeito. Utilizando-se do modelo de análise 2, buscou analisar a transparência nos atos relacionados ao julgamento (dimensão formal) e a utilização do REPP pelos vereadores (dimensão substantiva), quando do julgamento das contas de prefeito relativas ao ano de 2016.

4.2.1 Análises relativas à dimensão formal

Considerando que um dos critérios de seleção foi a **divulgação da sessão legislativa de julgamento das contas do prefeito e/ou a divulgação do parecer da CFO**, tem-se que as Câmaras Municipais de Braço do Norte, Calmon e Mondaí apesar de não terem divulgado a sessão legislativa de julgamento das contas do prefeito, foram selecionadas por divulgarem o parecer da CFO. Já as Câmaras Municipais de Florianópolis, Içara, Lages e Timbé do Sul divulgaram tanto as sessões legislativas de julgamento como os pareceres das respectivas CFOs. As 39 Câmaras restantes divulgaram apenas a sessão legislativa.

Outro dado que chama atenção é que apesar da totalidade das 46 câmaras analisadas possuírem CFO, apenas 7 divulgaram seus respectivos pareceres: Braço do Norte, Calmon, Florianópolis, Içara, Lages, Mondaí e Timbé do Sul.

Em outros 5 municípios (Caxambu do Sul, Massaranduba, Ponte Serrada, Vargeão e Vitor Meireles), apesar de o parecer da CFO não ter sido divulgado, pela audição dos áudios/vídeos das sessões de julgamento das contas, foi possível verificar que os pareceres foram lidos em sessão, podendo-se afirmar que a deficiência da *accountability*, neste caso, está na ausência de divulgação desses pareceres.

Com relação a **divulgação da ata** relativa à sessão de julgamentos das contas de prefeito, verificou-se que 37 das 46 câmaras analisadas divulgam as atas, enquanto as Câmaras Municipais de Armazém, Camboriú, Florianópolis, Jaraguá do Sul, Mirim Doce, São Lourenço do Oeste, São Martinho, Timbó e Vitor Meireles não fizeram tal divulgação.

Salienta-se que algumas câmaras municipais até divulgam atas, porém as relativas ao julgamento em específico das contas de 2016 não foram localizadas. Já no tocante à **divulgação da decisão referente ao julgamento das contas de prefeito**, 30 das 46 câmaras a divulgaram, enquanto nas outras 16 não se pode constatar tal divulgação.

Outro aspecto analisado durante o julgamento na câmara municipal, foi a **oportunidade de o prefeito se manifestar** sobre as contas de sua responsabilidade, concedida em apenas 9 das 46 Câmaras analisadas (Calmon, Florianópolis, Galvão, Garuva, Içara, Itaiópolis, Otacilio Costa, São João do Oeste e Timbó). Nas Câmaras de Calmon, Florianópolis e Otacilio Costa a oportunidade foi concedida duas vezes, inclusive.



Os vereadores de Itaiópolis e Timbó concederam oportunidade de o prefeito se manifestar oralmente em sessão, todavia não compareceram. Já em Galvão a oportunidade foi concedida pela CFO, porém o prefeito também não se justificou. Em Garuva, Içara e São João do Oeste os prefeitos foram ouvidos na sessão de julgamento das contas.

Destaca-se, ainda, que das 9 câmaras que concederam o contraditório, 3 prestações de contas foram rejeitadas nas fases de trâmite dentro do TCE/SC, inclusive com PP recomendando a rejeição (Calmon, Içara e Otacílio Costa); outras 3 foram aprovadas em todas as fases de trâmite interno do TCE/SC (Galvão, São João do Oeste e Timbó) e as 3 remanescentes saíram da área técnica pela rejeição, porém, o Tribunal Pleno concedeu PP pela aprovação (Florianópolis, Garuva e Itaiópolis). Percebe-se, portanto, que a concessão do contraditório na CM não ficou restrita aos prefeitos que obtiveram PP pela rejeição do TCE/SC.

4.2.2 Análises referentes à dimensão substantiva

No que tange a análise relativa à **utilização do REPP pelos vereadores**, quando do julgamento das contas do prefeito, tem-se que em apenas 8 dos 46 municípios analisados, houve comprovação da real utilização do REPP: Balneário Gaivota, Caxambu do Sul, Içara, Iporã do Oeste, Massaranduba, São Lourenço do Oeste, Timbé do Sul e Xaxim.

Outras 5 câmaras (Bombinhas, Florianópolis, Jaraguá do Sul, São Bento do Sul e Vitor Meireles) utilizaram-se de termos genéricos, como “relatório técnico nº, relatório técnico, relatório DMU, relatório DMU nº”, dando a entender que se utilizaram do REPP, porém, em razão da afirmação sem evidências concretas de sua real utilização, optou-se por classificar tal utilização como “não se pode afirmar que utilizou” de fato.

A análise restou prejudicada nas câmaras de Calmon e Laguna. Em Calmon, a ata da CFO deliberou pela rejeição, seguindo o “parecer técnico”, todavia, não se sabe se o parecer técnico que os membros da comissão estão se referindo diz respeito ao relatório emitido pela área técnica (REPP), parecer do MPC ou ao parecer prévio (PP), até mesmo porque os vereadores rejeitaram as contas e tanto o REPP, o MPC e o PP foram pela rejeição das contas. Em Laguna, o vídeo foi disponibilizado com data e número da sessão de julgamento das contas, mas apresentou conteúdo diverso da sessão em análise.

Nas 31 câmaras restantes, não restou evidenciada a utilização do REPP, em que se prefere afirmar que “não se pode afirmar que o REPP não foi utilizado”, pois talvez tenha sido analisado pelos vereadores, porém, a “utilização” não foi registrada no parecer da CFO e tampouco objeto de discussão durante a sessão de julgamento.

4.2.3 Outras inferências decorrentes da análise das sessões legislativas

A análise dos pareceres da CFO e áudios/vídeos das sessões objetivou investigar a utilização do REPP pelos vereadores, porém outros aspectos vieram à tona e merecem ser destacados:



a. ausência de discussão das contas pelos vereadores: dentre as 43 câmaras que disponibilizaram as sessões de julgamento das contas do prefeito de 2016 em áudio/vídeo, verificou-se que em 22 não houve discussões acerca das contas: Armazém, Bombinhas, Braço do Norte, Camboriú, Curitibanos, Galvão, Gravatal, Ibicaré, Içara, Lontras, Massaranduba, Mondáí, Nova Erechim, Paulo Lopes, Ponte Serrada, São João Batista, São Martinho, Timbé do Sul, Timbó, Vargeão, Vitor Meirelles e Xanxerê. Ou seja, o projeto de Decreto legislativo foi posto em votação durante a sessão sem prévia discussão por parte dos vereadores.

Cabe observar que desses 22 municípios, 14 tiveram REPP pela aprovação e 8 pela rejeição (Braço do Norte, Camboriú, Gravatal, Içara, Ponte Serrada, São João Batista, Timbé do Sul e Xaxim). Isso quer dizer que nem mesmo as contas com irregularidades consideradas graves, conforme apontado pela área técnica foram objeto de discussão entre os vereadores.

Algumas inferências sobre as causas de tal comportamento podem ser feitas: a) os vereadores não entendem o linguajar técnico e as análises constantes do REPP e, portanto, não lhe dão importância; ou b) veem o julgamento das contas como mero formalismo e, portanto, acatam prontamente a recomendação do PP emitido pelo TCE/SC.

Salienta-se, ainda, que daquelas 22 sessões em que não houve discussões, 21 acataram a recomendação do PP (14 que já saíram pela aprovação da área técnica e 7 das 8 que saíram pela rejeição da área técnica e tiveram PP pela aprovação). A exceção ficou por conta de Içara, que teve PP pela rejeição, porém, os vereadores aprovaram as contas, também, sem discussões.

b. falha de entendimento entre contas de governo com contas de gestão: da audição dos áudios/vídeos das sessões de julgamento das contas verificou-se que em 5 câmaras houve confusão entre contas de governo (que se referem às contas do Chefe de Governo) e contas de gestão (que se referem às contas dos Ordenadores de Despesas): Içara, Itaiópolis, Jaraguá do Sul, Ponte Serrada e São João do Oeste.

c. atraso no julgamento das contas: embora não haja obrigatoriedade de julgar as contas de prefeito em ordem cronológica, em Ibicaré verifica-se que imediatamente após o julgamento das contas de 2016, na mesma sessão, é posta em discussão/votação a prestação de contas do prefeito de 2012. Considerando que a recomendação proferida pelo TCE/SC nas contas de 2012 data de 16/12/2013, é no mínimo interessante constatar-se que as referidas foram julgadas apenas em 20/02/2018.

d. inversão de papéis – vereadores preocupam-se em ser técnicos enquanto o TCE/SC delibera politicamente: viu-se que em se tratando de contas de governo, o TCE/SC, por meio do PP, atribui um contrapeso técnico ao julgamento político efetuado pelos vereadores, ou seja, ao TCE/SC cabe o controle técnico e ao Legislativo, o controle político. Entretanto, da audição das sessões de julgamento das contas percebe-se a preocupação dos vereadores com os aspectos técnicos no julgamento político e um certo incômodo dos vereadores com os aspectos políticos no parecer técnico.



- e. **críticas quanto a politização dos conselheiros do TCE/SC:** outra questão que chamou atenção durante a audição das sessões legislativas de julgamento das contas nas Câmaras foi a desconfiança e descrédito dos vereadores com o órgão fiscalizador em razão da composição de seu Corpo Deliberativo.

Na sessão de Caxambu do Sul, um dos vereadores discorre que:

[...] o Tribunal de Contas, eu gostaria de deixar claro pra vocês, que são todas pessoas representadas pelo governo e pela Câmara, ou foi um deputado do PT que passou por lá e nomeou um conselheiro do Tribunal de Contas ou foi o governo do PMDB que passou lá aposentou um e chamou outro ou foi o governo do PDT, esse é o mal do nosso país e do Judiciário. Eu acho que tinha que ser um concurso público ou sei lá, uma outra forma de a população escolher quem são nossos representantes para estar lá julgando as contas dos nossos administradores.

Na sessão legislativa de Florianópolis, um dos vereadores relata que o voto divergente proferido no TCE/SC foi de um conselheiro, ex-político e do mesmo partido do ex-prefeito, outro voto divergente foi dado por conselheiro que responde a processo perante o Supremo Tribunal de Justiça por falsidade ideológica; outro vereador declara achar um erro dos conselheiros de advirem de indicações políticas quando deveriam ser técnicos. Segundo ele não deveria o Tribunal de Contas ter análise política também; outro vereador afirma que os conselheiros destoam dos técnicos e do Ministério Público, deveriam ser nomeados por meio de votação direta e não via indicação política; e outro expressa ainda que o Tribunal de Contas deve ter representantes da sociedade e não de políticos aposentados.

Em Mirim Doce, um dos vereadores alega que “a minha indignação não é contra essas contas, é contra os conselheiros do Tribunal de Contas, são pessoas indicadas, candidatos a prefeito, deputado e vão lá defender seus apadrinhados”.

- f. **boas práticas:** da audição dos áudios/vídeos das sessões foi possível constatar a preocupação de dois vereadores das Câmaras municipais de Ponte Serrada e São João do Oeste com os cidadãos presentes à sessão e ouvintes, no tocante ao assunto que estava em pauta.

Em São João do Oeste o vereador presidente assim se manifestou:

Cada final de ano então todo prefeito de qualquer cidade do Brasil envia toda sua despesa e orçamento e pagamentos para o Tribunal de Contas de seu Estado e aqui não foi diferente. Esse órgão, o Tribunal de Contas tem o dever de julgar, ver se o que foi apresentado lá está dentro da lei e o Tribunal de Contas do Estado como fez nos exercícios anteriores a 2016, recomendou a aprovação das contas. Posterior a essa aprovação, vem a esta Casa para votação e novamente então aqui foi aprovada as contas do exercício de 2016, como aconteceu em 2015, 2014 e 2013.



Independente da falha do vereador-presidente ao se expressar que “esse órgão, o Tribunal de Contas tem o dever de julgar”, quando na verdade em se tratando de contas de prefeito o TCE/SC aprecia as contas, recomendando a aprovação ou rejeição e quem julga efetivamente é a Câmara Municipal, vale o destaque a boa prática, preocupando-se com que os cidadãos entendam o que está sendo votado em sessão.

Em São Miguel do Oeste, um vereador explana que ao final do exercício o Prefeito “presta conta de suas ações” ao TCE/SC e este órgão emite um parecer favorável ou contrário a aplicação dos recursos por parte do prefeito em exercício.

- g. votação secreta:** observou-se que em algumas Câmaras a votação no julgamento das contas do prefeito deu-se de forma secreta. Embora a ordenamento jurídico brasileiro não se posicione a respeito da votação no julgamento das contas de chefe do Poder Executivo por parte dos parlamentares, se aberta ou fechada, dando margem a liberdade de escolha, muito embora entenda-se que os agentes públicos, especialmente os titulares de mandatos, devem dar satisfação de seus atos, devem estar sujeitos ao acompanhamento e controle de suas decisões, dado que, se assim não for, como poderá o cidadão exercer a *accountability*?

5. AÇÕES QUE PODEM POTENCIALIZAR O EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY

A partir da análise efetuada percebe-se que a promoção da *accountability* sobre a prestação de contas de prefeito, considerados os aspectos aqui pesquisados, ainda é deficiente. Neste sentido, propõem-se ao TCE/SC algumas ações que possam atenuar a carência de *accountability* encontrada:

a. Uniformizar as deliberações constantes dos Pareceres Prévios;

A padronização das decisões dentro dos tribunais de contas foi uma preocupação comum a todos os atores entrevistados em pesquisa realizada com membros do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e sociedade civil (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Como visto anteriormente, o TCE/SC tem sido pródigo no que diz respeito à alteração de posicionamento durante a tramitação interna dos processos de prestação de contas de prefeito: as contas que saíram pela aprovação seguiram pela aprovação, porém das 23 contas de prefeito que saíram pela rejeição da área técnica, 16 foram revertidas dentro do próprio TCE/SC pelo Corpo Deliberativo. Por outro lado, os vereadores contrariaram o Parecer Prévio do TCE/SC em apenas 3 dessas 23 contas. Ora, tais divergências estimulam o demérito de suas próprias decisões e a impressão de julgamentos “meramente políticos” por parte do Tribunal, como ficou assente nas críticas quanto à politização dos conselheiros do TCE/SC constatadas nos áudios das sessões legislativas de julgamento das contas, em que os vereadores manifestaram indignação em relação a forma de composição daquele Corpo Deliberativo, gerando descrédito quanto às decisões advindas do órgão.



É bem verdade que é da essência da *accountability* o juízo de valor atribuído às decisões, seja por parte dos cidadãos (*accountability* vertical), seja das instituições entre si (*accountability* horizontal), como é o caso do PP emitido pelo TCE/SC como subsídio ao julgamento das contas de prefeito realizado pela CM. Nesse sentido, no intuito de balizar as decisões proferidas pelo Tribunal na emissão do PP, o TCE/SC editou a já citada Decisão Normativa nº TC- 06/2008, que dispõe sobre as restrições passíveis de rejeição das contas de prefeito, a qual, por si só, já se qualifica como um juízo de valor atribuído às suas decisões.

Aqui não se questiona o fato de o TCE/SC editar critérios de rejeição das contas, porém uma vez elencados defende-se sua aplicabilidade a todas as unidades de controle da instituição TCE/SC e a todas as contas de governo visando imparcialidade às recomendações proferidas nas contas de prefeito. Todavia, na prática percebe-se que referida normativa vale apenas para área técnica como critério para encaminhamento ao relator conceder o contraditório, já que apenas as prestações de contas que possuem irregularidades passíveis de rejeição são concedidos o contraditório e a ampla defesa. Como fica claro pelos dados colhidos, na prática o Corpo Deliberativo não segue a referida normativa, dado que, se assim o fizesse, o REPP e o PP deveriam seguir o mesmo posicionamento.

Compreende-se que a normativa não deve ser aplicada a “ferro e fogo”, bem como a análise estática das irregularidades não pode ser feita por meio de um recorte isolado. Aspectos como materialidade e relevância podem ser levados em consideração, todavia, acredita-se que a ponderação não deve ser guiada por critérios outros que não os fixados pelo próprio Tribunal. As deliberações devem ser formuladas de modo que o mesmo PCP distribuído a diferentes relatores, convirja na mesma recomendação final. E ainda que se leve em consideração critérios apaziguadores, estes deveriam ser decididos e utilizados de forma padronizada, ou seja, se em determinado exercício, por exemplo, utiliza-se do critério de percentual da receita arrecadada como apaziguador do déficit financeiro, que este percentual seja aplicado por todos os relatores a todos os municípios.

Por outro lado, nada obsta que os critérios de rejeição das contas sejam revistos anualmente em razão de eventuais mudanças no cenário econômico. Do mesmo modo, fatos isolados e desastres naturais que venham a atingir determinados municípios, podem ser contornados com a edição normativa de critérios particulares para referidas circunstâncias.

Neste sentido, acredita-se que a utilização da Decisão Normativa nº TC 06/2008 ou a revisão de seus preceitos, caso considerada obsoleta, poderia uniformizar e imparcializar as recomendações deliberadas por meio dos Pareceres.

b. Solicitar que as Câmaras Municipais disponibilizem os atos relativos ao julgamento das contas de prefeito em seus sítios eletrônicos;

A partir do diagnóstico realizado acerca da divulgação dos atos relativos ao julgamento das contas de prefeito relativas ao exercício de 2016 por parte das câmaras municipais, pode-se concluir que, embora a Constituição Federal (1988) e legislações posteriores tenham ampliado a garantia de acesso à informação e à participação do cidadão na



Administração Pública, ainda há déficit de *accountability* no quesito transparência. Das 46 câmaras selecionadas para análise: 7 não divulgaram a ata da sessão de julgamento, 16 não divulgaram a decisão no julgamento das contas (decreto legislativo) e 37 não concederam oportunidade de o prefeito se justificar.

Outro dado que chama atenção é que, apesar da totalidade das câmaras analisadas possuírem CFO, 39 não divulgaram seus respectivos pareceres acerca do julgamento das contas do prefeito de 2016. Em 5 dessas 39, apesar de o parecer da CFO não ter sido divulgado, foi lido em sessão, vindo a corroborar a deficiência de *accountability* face a ausência de divulgação do parecer.

Mais do que um dos elementos de formação da *accountability*, a transparência é praticamente um pré-requisito à sua materialização. Sem as informações necessárias à sua disposição, o cidadão fica impedido de exercê-la. Em se tratando de prestação de contas de prefeito, é a partir da divulgação das informações atinentes ao julgamento de referidas contas pela Câmara Municipal que os cidadãos poderão avaliar/responsabilizar os vereadores por conta da decisão proferida no julgamento das contas do prefeito, exercendo, portanto, a *accountability* vertical sobre os vereadores.

c. Acompanhar a realização do julgamento das contas;

Como visto no decorrer da pesquisa, apesar de os Tribunais de Contas terem prazo para emissão dos pareceres prévios, a Constituição Federal não estabeleceu prazo para julgamento das contas pelo Congresso Nacional, não gerando, em razão do princípio da simetria, obrigatoriedade de os estados e municípios legislarem a respeito. Considerando que o PP das contas de governo e, conseqüentemente, o julgamento de referidas contas pela CM, diz respeito à análise de matéria financeira e orçamentária, entende-se que a competência é comum, ou seja, o Poder Legislativo municipal pode legislar a respeito, fixando prazo para julgamento das contas do prefeito. No entanto, nem todas as câmaras municipais possuem prazos definidos em seus regimentos internos para julgar referidas contas.

Do mesmo modo, as contas de governo não precisam ser julgadas em ordem cronológica pelo Poder Legislativo, havendo possibilidade, portanto, de um chefe do Poder Executivo, em determinado exercício financeiro, ter suas contas rejeitadas no Tribunal de Contas e não vir a ser julgado pelo Legislativo.

Neste sentido, Speck (2013a, p. 105) ressalta que Tribunais de Contas comprometidos com o interesse público e a eficácia de seu controle devem acompanhar o processo de julgamento do Parecer Prévio junto ao Legislativo.

A *accountability* deixa de ser realizada quando não há julgamento das contas em tempo oportuno, o cidadão perde a oportunidade de avaliar e responsabilizar os vereadores, até mesmo porque, como no já citado caso de Ibicaré, por exemplo, o lapso temporal transcorrido adentrou nova legislatura, ou seja, houve renovação de vereadores na CM, os parlamentares não são os mesmos que aprovaram o orçamento e acompanharam a gestão do prefeito à época.



d. d) Orientar os vereadores acerca da diferença entre contas de governo e contas de gestão, bem como quanto a votação aberta de julgamento das contas;

Da audição dos áudios/vídeos das sessões de julgamento das contas verificou-se que em 5 das 46 câmaras municipais analisadas houve confusão de entendimento entre contas de governo e contas de gestão. Referida confusão pode gerar um julgamento equivocado por parte dos vereadores, em razão das contas de prefeito não apresentarem irregularidades passíveis de prejuízo ao erário. Tais apontamentos não são efetuados nas contas de governo e sim em processos a parte (contas de gestão³), submetidos a julgamento do próprio TCE/SC.

Observou-se, ainda, a ausência de votação aberta em algumas sessões de julgamento, ocasionando inibição à realização da *accountability*. Embora, como já assinalado anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro não se posicione a respeito da votação no julgamento das contas de chefe do Poder Executivo por parte dos parlamentares, entende-se que os agentes públicos, especialmente os titulares de mandatos, devem dar satisfação de seus atos e estar sujeitos ao acompanhamento e controle de suas decisões, o que só é plenamente possível quando o cidadão tem conhecimento do posicionamento dos seus representantes.

e. Dar ciência aos vereadores acerca dos processos de contas de gestão com decisão final ou em trâmite no TCE/SC, relacionados ao exercício em análise do PCP;

Em decorrência da falha no entendimento entre contas de governo e contas de gestão, bem como visando auxiliar os vereadores na tomada de decisão quanto à aprovação ou rejeição das contas do prefeito, sugere-se que o TCE/SC encaminhe, junto com o PCP, relação dos processos relacionados a contas de gestão (denúncias, representações, processos oriundos de auditorias realizadas, entre outros) relacionados ao prefeito o qual está com as contas sob julgamento na CM, de modo que os vereadores estejam cientes da existência de processos que tramitam no TCE/SC passíveis de suposto dano ao erário e/ou aplicação de multa em razão de outras irregularidades que não aquelas anotadas no PCP.

f. Recomendar às Câmaras que apresentem as contas do prefeito aos munícipes e discutam acerca da aprovação ou não de referidas contas;

Com relação a *accountability* vertical, mesmo que o cidadão consciente de seu papel nas eleições avalie e sancione (positiva ou negativamente) o candidato, além de ocorrer *a posteriori*, a distância temporal entre as avaliações/responsabilizações realizadas apenas em período eleitoral (4 em 4 anos) não pode ser considerada suficientemente *accountable* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). É necessário que a sociedade vislumbre continuamente as ações de seus representantes. Todas as decisões e atos governamentais devem ser conhecidas pelo povo soberano, pois um dos alicerces do regime democrático está no controle dos governantes pelos cidadãos.

3 Processos decorrentes de denúncias, representações ou oriundos de auditorias, entre outros.



É sob esse aspecto que as audiências públicas podem ser encaradas como um mecanismo de redução do déficit informacional entre poder público e sociedade, tendo em vista que, do mesmo modo que a sociedade participa das audiências públicas dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) junto ao Executivo, conforme exigência legal contida na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000 alterada pela LC nº 131/2009), nada mais coerente que participar, também, da deliberação quanto à avaliação da execução orçamentária realizada a partir daqueles instrumentos de planejamento aprovados, a qual se dá no julgamento das contas de prefeito junto ao Legislativo, de periodicidade anual.

Ademais, a participação nas audiências não tem apenas fins informativos e orientativos, mas também educativos, onde o cidadão tem a oportunidade de ter contato com a prestação de contas de prefeito, tomando ciência de sua utilidade e importância. “É possível, portanto, que o processo educativo, de aprendizagem, não tenha efeitos positivos apenas para os participantes da sociedade organizada em fóruns de discussão com o poder público, mas também deste na organização e na condução de tais fóruns” (MAGALHÃES; COSTA, 2007, p. 21). Acrescenta-se, ainda, a possibilidade de os poderes Executivo e Legislativo reavaliarem as políticas públicas adotadas.

g. Elaborar uma versão simplificada do REPP;

A divulgação de informações ao cidadão deve ocorrer em linguagem simples, porém, clara. O vocabulário e linguagem próprios dos relatórios técnicos são de difícil compreensão e acabam afastando o cidadão, a academia e a imprensa do tribunal de contas. O caminho para facilitar essa aproximação e dar legitimidade aos atos desses órgãos é traduzir as informações ao cidadão (SPECK, 2013b).

Aliás, a qualidade e a quantidade de informação colocada à disposição dos cidadãos podem ser melhoradas através de instituições independentes que ofereçam informação necessária para os cidadãos aperfeiçoarem sua avaliação sobre os atos do governo.

É nesse contexto que o TCE/SC pode contribuir editando uma versão resumida do REPP com ilustrações gráficas e linguagem acessível à sociedade, já que referido relatório utiliza linguagem técnica contábil de difícil compreensão.

h. Realizar um trabalho de divulgação da instituição e de suas atividades;

Acredita-se que a origem do déficit de *accountability* encontrado também esteja relacionado ao distanciamento do TCE/SC em relação aos destinatários de suas atividades. Estabelecida uma relação de confiança junto à sociedade, o TCE/SC teria um grande aliado no cidadão, não apenas no fomento do controle, mas, principalmente, na promoção da *accountability*.

Três podem ser as estratégias para melhorar o relacionamento entre os tribunais de contas (TCs) e a sociedade civil: 1) facilitar o acesso aos resultados dos trabalhos dos TCs visando aumentar o conhecimento e a legitimidade dos órgãos de controle; 2) estabelecer uma relação de parceria com atores da sociedade civil com a finalidade de captar denúncias via



ouvidorias e instrumentalizar o controle social; e 3) interagir com a sociedade civil e a mídia a fim de divulgar resultados e criar impacto sobre as atividades desenvolvidas (SPECK, 2013b).

A divulgação dos resultados deve superar dois obstáculos: a capacidade de compreensão do cidadão acerca das competências e atividades desenvolvidas pelos TCs e a divulgação de informações em linguagem clara e simples, observando-se, ainda, que a divulgação passiva dos resultados por meio da internet e publicações impressas não é suficiente (SPECK, 2013b).

Neste sentido, os TCs devem criar ambientes favoráveis a discussões, como a realização de audiências públicas sobre o resultado de suas auditorias, por exemplo, pois na medida em que os TCs ganham reconhecimento do público, o não acatamento das suas decisões/recomendações se tornará tarefa mais difícil para os atores envolvidos.

6. CONCLUSÕES

A prestação de contas de prefeito é um importante instrumento de *accountability*, não apenas na realização da *accountability* horizontal, vez que o PP emitido pelos TCs serve como contrapeso técnico ao julgamento político efetuado pelos vereadores, mas, principalmente, na promoção da *accountability* vertical. Afinal, é à sociedade que o prefeito presta contas.

Neste sentido, visando fomentar a realização da *accountability* nas prestações de contas de prefeito, inicialmente realizou-se o diagnóstico, em que se concluiu haver déficit de *accountability* nas referidas prestações de contas. Posteriormente, a partir das carências detectadas, efetuou-se a proposição de ações que favorecem a promoção da *accountability* nas prestações de contas de prefeito.

Da análise desses processos, foi possível constatar que a maior parte das divergências de posicionamentos ocorreram dentro do próprio TCE/SC, uma vez que boa parte dos processos que saíram da área técnica com proposta pela rejeição, foram revertidas durante a sua tramitação no próprio Tribunal. Enquanto a área técnica utiliza estritamente os critérios de rejeição das contas de prefeito dispostos na Decisão Normativa nº TC 06/2008, o Corpo Deliberativo utiliza-se de critérios e motivações diversos daqueles por ele mesmo aprovado, praticando, assim, certo grau de discricionariedade, mais compatível com o controle político atribuído aos vereadores.

Assim, ao elencar as irregularidades ensejadoras de rejeição das contas de governo por meio de normatização, o TCE/SC estaria emitindo juízo de valor comum abarcando situações semelhantes e agindo para evitar (ou ao menos minimizar) a discricionariedade. Portanto, é de se esperar que tais critérios devam ser por ele próprio seguidos, pois a discricionariedade, própria do controle político, deve permear o julgamento das contas realizado pelo Legislativo municipal e não a recomendação emitida pelo Corpo Deliberativo por meio de PP, até porque, agindo dessa forma o Tribunal estará incorrendo em redundância de controle político. Ademais, tais divergências estimulam junto aos jurisdicionados o descrédito das decisões do Tribunal



e deixam a impressão de que as suas deliberações são “políticas”, pouco importando os aspectos técnicos levantados.

Quanto à disponibilização dos atos que envolvem o julgamento de contas de prefeito por parte da Câmara Municipal, verificou-se que, embora a Constituição Federal (1988) e legislações posteriores tenham ampliado a garantia de acesso à informação e à participação do cidadão na Administração Pública, ainda há déficit de *accountability* no quesito transparência. Considerando ainda que a divulgação das sessões legislativas de julgamento das contas foi um dos requisitos para seleção da amostra dos municípios a serem analisados, tem-se ainda muitas câmaras municipais que não divulgaram as referidas sessões, ao passo que outras sequer possuem sítio eletrônico próprio.

Com relação à utilização do REPP por parte dos vereadores como subsídio no julgamento das contas de prefeito, é possível afirmar que são bem poucos os que utilizaram o REPP como fonte de informação e/ou convencimento para a consolidação de seus votos.

Aliás, a ausência de discussões foi um fato que chamou atenção durante a audição dos áudios/vídeos das sessões legislativas, uma vez que em metade das sessões de julgamento pesquisadas não houve discussões quando da votação das contas do prefeito de 2016.

Acredita-se que o REPP ainda tem muito a ser melhorado. Atualmente, discute-se a inserção da análise de políticas públicas, pois as despesas com saúde e educação requerem mais do que a visualização do quanto se gastou; requerem análise qualitativa, levando-se em conta aspectos ligados à eficiência, eficácia e efetividade dos gastos. Porém, para fins de avaliação/responsabilização das ações do prefeito em si, crê-se que o relatório emitido pela área técnica do TCE/SC (REPP) seja o instrumento mais adequado para fins de realização da *accountability*. O PP constitui-se em decisão consubstanciada em análise mais “enxuta”, ao passo que o REPP contém dados, informações e análises na íntegra, sem apresentar posicionamento expresso pela rejeição ou aprovação, deixando, assim, a avaliação a cargo do cidadão, quem de fato vivencia a gestão municipal na prática.

Porém, para que o cidadão se utilize do REPP como instrumento de *accountability* requer-se não só transparência, mas também simplificação das informações divulgadas, tendo em vista que a linguagem técnica contábil pode ter efeito reverso, além de não cativar, acabar desencorajando a utilização da informação pelo usuário (HEINEN, 2015; RIBAS JÚNIOR, 2019).

Corroborar-se, todavia, que as causas do déficit de *accountability* estão além da divulgação e simplificação de informações, bem como da conscientização do dever do cidadão de cobrar satisfações de seus representantes. Assim, a falta de conhecimento sobre as instituições e em relação aos instrumentos postos à sua disposição, ainda é o maior empecilho na promoção da *accountability* pela sociedade.

O cidadão pode estar conscientizado de seu poder-dever de cobrar as ações de seu representante e decidir exercê-lo, mas por onde começar? Quais são as informações que necessita? Onde pode ter acesso a essas informações? Como/a quem pode recorrer caso não encontre as informações desejadas? Caso encontre alguma irregularidade, a que instituição



deve dar conhecimento? O que faz o Tribunal de Contas? O que é prestação de contas de prefeito? Será que o cidadão está apto a responder esses questionamentos?

Neste sentido, destaca-se como boa prática a preocupação verificada no discurso dos vereadores de Ponte Serrada e São João do Oeste em explicar, na sessão legislativa, o que estava sendo votado naquele momento, a função do TCE/SC e da CM nas contas de prefeito, bem como o tramite de referidas prestações de contas.

Por fim é preciso enfatizar que, embora ainda haja déficit de *accountability* no processo de prestação de contas de prefeito, pode ser corrigido, bastando para tanto que o TCE/SC adote políticas e procedimentos que permitam a uniformização das suas deliberações e, principalmente, uma postura de maior aproximação com a sociedade, permitindo efetiva participação do cidadão e dos próprios jurisdicionados, ouvindo seus desejos, angústias e necessidades, procurando, na medida do possível e nos estritos limites da lei, atendê-los.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: o debate teórico e o caso brasileiro. In ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia no Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M.A.C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, trimestral, 2005. pp.57-83.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 30 jun. 2018.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1990.

GENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpad, 2006.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service**: serving, not steering. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp, Inc, 2007.

FARIAS, L. C. de. Controle social: chegou a hora de mostrar seu valor. **Revista do TCE/BA**. Salvador, 2012/2013. pp. 82-89.

FERNANDES, J. U. J. Os limites do poder fiscalizador dos Tribunais de Contas do Estado. **Revista de informação legislativa**. Brasília, ano 36, n. 142, 1999. p. 167-189.



GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HEINEN, J. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. 2.ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MAGALHÃES, T. de C.; COSTA, B. L. D. Planejamento, participação e accountability: audiências públicas e o PPAG em Minas Gerais. **31º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, MG.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MEDAUAR, O. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 27, n. 108, 1990. pp. 101-126.

MEDEIROS, A. K de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2013. pp. 745-775.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: Cedec, 1998.

PEDERIVA, J. H. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 35, n. 140, 1998. pp. 17-39.

PESSANHA, C. Controle Externo: a função esquecida do Poder Legislativo. In: **O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schartzman**. Organizado por Luisa Farah Schartzman, Isabel Farah Schartzman, Felipe Farah Schartzman e Michel Lent Schartzman. Rio de Janeiro: FGV, 2009. pp. 243-258.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, 2007. pp. 75-94.

PRADO, O.; PÓ, M. V. Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. pp.1-20.

RIBAS JÚNIOR, S. **A palavra-chave**. Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Brasília, publicado em 08 maio 2019. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/a-palavra-chave/> Acesso em: 09 maio 2019.

ROCHA, A. R. **Realização do potencial de *accountability* dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 336p. Tese (Pós-Graduação em Administração). Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, Salvador, 2011.

SPECK, B. W. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo: uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos estados brasileiros. **Revista do TCE/BA**. Salvador, 2013a. pp. 100-111.

_____. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a sociedade civil – uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos estados brasileiros. **Revista do TCE/BA**. Salvador, 2013b. pp. 61-69.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decisão Normativa N. TC-006/2008**, de 17/12/2008. Estabelece critérios para apreciação, mediante parecer prévio, das contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais, e o julgamento das contas anuais dos Administradores Municipais, e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2008. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/decisao_normativa_n_06-2008_consolidada.pdf. Acesso em: 01 jun. 2018.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



TCU DESENVOLVE MODELO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ASSÉDIO SEXUAL E MORAL

O TCU realizou em 2021 fiscalização do tipo levantamento, com o objetivo de conhecer os sistemas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual em organizações públicas.

O trabalho teve origem mediante proposta, feita pelo Ministro Bruno Dantas, em comunicação realizada na sessão plenária do dia 28/10/2021, propondo ao TCU a realização de auditoria operacional no sistema de prevenção e combate ao assédio sexual no ambiente de trabalho, na administração pública federal. Entretanto, devido à falta de critérios e normativos específicos, capazes de vincular a forma como as organizações devem agir, foi aprovada a realização primeiramente de auditoria na modalidade de levantamento com o propósito de conhecer os sistemas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual dos entes selecionados, para compilar boas práticas, avaliar riscos e definir critérios para futuras fiscalizações. O trabalho foi aprovado por meio do Acórdão 456/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, em voto proferido na sessão do dia 9/3/2021, na semana que é comemorado o Dia Internacional da Mulher.

PESQUISAS SOBRE O TEMA

Estudos realizados em 2019 e 2020 pela Controladoria-Geral da União sobre o tratamento correcional do assédio no Poder Executivo Federal revelam que poucos processos disciplinares são instaurados para investigar casos de assédio. No período de janeiro de 2015 a outubro de 2019, apenas 49 processos disciplinares sobre assédio sexual foram examinados. Desses, menos de 40% resultaram na aplicação de alguma penalidade. Já em relação ao assédio moral, foram selecionados 270 processos disciplinares, instaurados no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018, dos quais apenas 20% resultaram em alguma penalidade, sendo que mais de 60% das ocorrências foram arquivadas.

A pequena quantidade de processos disciplinares e os poucos desfechos, em que houve aplicação de sanção, revelam total desconhecimento com a realidade retratada em pesquisas efetuadas sobre o tema. No Brasil, um estudo conduzido pelo *LinkedIn* e pela Consultoria *Think Eva* apontou que 41,12% das mulheres participantes da pesquisa afirmam já terem sofrido assédio sexual no trabalho.

Outra pesquisa, realizada pelos institutos Patrícia Galvão, *Laudes Foundation* e Locomotiva Pesquisa e Estratégia de 7 a 20/10/2020, concluiu que as mulheres são as principais vítimas de violência e assédio no trabalho. Das 1000 mulheres e 500 homens entrevistados, 92% acreditam que as mulheres sofrem mais constrangimento e assédio no mercado de trabalho e 58% conhecem alguma mulher que já sofreu preconceito e assédio por ser mulher.

O IMPACTO DO ASSÉDIO NAS ORGANIZAÇÕES

Trata-se de assunto sensível e delicado, ainda com muitos tabus, e que demanda se tornar prioridade para a alta administração das organizações públicas devido aos impactos que as organizações podem sofrer, tais como: aumento do absenteísmo, em virtude do adoecimento



dos colaboradores; aumento da judicialização das denúncias contra a organização, podendo a organização incorrer em prejuízos em virtude do pagamento de indenizações, além de sofrer danos à sua imagem; aumento do sentimento de injustiça/impunidade entre colaboradores, caso o assunto não seja devidamente tratado na organização; a ocorrência de casos de assédio, prejudicando o ambiente de trabalho e diminuindo sobremaneira a produtividade da equipe envolvida; desalinhamento com o ODS 8 (Objetivo 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos); dentre outros.

Nesse sentido, as entidades de fiscalização, como o TCU, podem efetivamente atuar para fomentar a construção de um sistema eficaz de prevenção e combate ao assédio nos órgãos e entidades públicas, como vem ocorrendo em outros países. E a explicitação das informações levantadas por meio deste trabalho podem contribuir para a melhora do ambiente de trabalho em todo o serviço público.

BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS

A equipe da Secex Admin envolvida no trabalho estudou normativos, práticas, literatura especializada, nacionais e internacionais, além de entrevistar professores renomados estudiosos do assunto e profissionais engajados, com o objetivo de conhecer as melhores práticas e ações que as organizações precisam adotar na busca de ambiente de trabalho saudável e sustentável, em consonância com os preceitos da Organização Internacional do Trabalho.

Foram realizadas visitas ao Senado Federal, TRF 4ª região, Controladoria-Geral da União e Petrobrás, por serem organizações que já possuíam ações com vistas a prevenir e combater o assédio. A equipe também estudou as auditorias realizadas pelo *Government Accountability Office* (GAO), entidade de fiscalização superior dos Estados Unidos, pela Controladoria da Cidade da Filadélfia, pela Entidade de Fiscalização Superior (EFS) do Canadá (*Office of the Auditor General of Canada*), pela VAGO (*Victorian Auditor-General's Office*), pela EFS australiana, além de trabalhos capitaneados pelos parlamentos do Reino Unido e da União Europeia. Além disso, foram conhecidos os modelos existentes no Conselho Nacional de Justiça, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Organização das Nações Unidas e a *US Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC) dos Estados Unidos.

PAINEL DE REFERÊNCIA

Ao final da fase de execução, foi promovido painel de referência para discutir a proposta de modelo de avaliação do sistema de prevenção e combate ao assédio e o mapa de riscos, ambos desenvolvidos pela equipe. O painel contou com a participação dos seguintes especialistas externos: Professora Lis Andrea Pereira Soboll; Mayra Cotta; Karla Valle; Nilson Perissé; Procuradoras do MPT Melícia Alves de Carvalho Mesel e Eliane Araque dos Santos; Juíza Mariana Aquino; Vice-Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, Juíza Luciana Paula Conforti; a Chefe do Gabinete da Corregedoria do TCU, Ana Paula Sampaio Silva Pereira; e Flávia Monken Mascarenhas, assessora do Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo no TCU.



O MODELO DE AVALIAÇÃO

Como produto deste trabalho, a equipe apresentou o modelo da avaliação do sistema de prevenção e combate ao assédio moral e sexual, que poderá ser usado como critério para futuras fiscalizações realizadas pelo TCU. O modelo do TCU é baseado na implementação de quatro mecanismos: Institucionalização, Prevenção, Detecção e Correção.

Use o checklist e saiba se a sua instituição se adequa ao modelo

 **INSTITUCIONALIZAÇÃO**

- Compromisso e engajamento da alta administração;
- Comunicação dos valores da organização contrários às práticas de assédio;
- Formalização do sistema de prevenção e combate ao assédio;
- Elaboração de normativos de prevenção ao assédio;
- Implementação do sistema de prevenção e o combate ao assédio;
- Ação: o sistema em prática.

 **PREVENÇÃO**

- Esclarecimento dos comportamentos considerados desejáveis e não desejáveis;
- Criação da estrutura de acolhimento e prevenção ao assédio;
- Divulgação da política, do sistema e das ações de prevenção e combate ao assédio;
- Orientação sobre como proceder em caso ou suspeita de assédio;
- Capacitação de todos os colaboradores.

 **DETECÇÃO**

- Atuação proativa na detecção de casos de assédio;
- Disponibilização de estrutura de recebimento de denúncias.

 **CORREÇÃO**

- Apurar as denúncias recebidas;
- Assegurar o tratamento célere e adequado às denúncias;
- Aplicar medidas conciliatórias e de ajuste de conduta, quando couber
- Punir devidamente os responsáveis pelo assédio

Além do modelo, o trabalho incluiu o mapa de risco listando os riscos, as causas e os impactos que a organização pode sofrer caso não implemente as práticas sugeridas, além de descrever todas as práticas adotadas pelos órgãos e entidades visitados, com destaque para as boas práticas identificadas.

EVENTO DE DIVULGAÇÃO

A fim de divulgar este relevante trabalho, o TCU realizou, no dia 5 de maio deste ano, o evento *on-line* “Prevenção e Combate ao Assédio: Práticas e Modelo para Implantação”, transmitido ao vivo pelo canal do TCU no *YouTube*. No evento, o Tribunal apresentou o sistema de prevenção e combate ao assédio moral e sexual, desenvolvido a partir de conversas com especialistas, estudos



e boas práticas adotadas por instituições públicas e privadas do Brasil e do exterior. A partir desse modelo, o TCU deve incluir em auditorias futuras a análise do nível de maturidade das organizações federais em relação à implementação de iniciativas de prevenção e combate ao assédio.

O evento contou com a participação de vários convidados, dentre os quais destacam-se:

- A Professora da Universidade Federal do Paraná, Lis Soboll, que falou sobre o impacto do assédio nas organizações, fruto de pesquisas e estudos na área;
- A Senhora Maristela Baione, Representante-residente, Assistente e Coordenadora da área programática do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Conselheira do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do TCU, que falou sobre a experiência na ONU na prevenção e combate ao assédio moral e sexual;
- Os representantes das organizações que participaram do levantamento sobre o tema: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene, Desembargadora do TRF da 4ª Região e Conselheira do Conselho Nacional de Justiça; Ilana Tromka, Diretora-Geral do Senado Federal; Carmen Lucia Correa da Costa, Funcionária da Petrobrás e Gilberto Waller Júnior, Corregedor da CGU.



Jurisprudência Comentada

- Ministro Aroldo Cedraz

EM REGRA, TETO DEVE INCIDIR SOBRE CADA REMUNERAÇÃO DE ACUMULAÇÃO LÍCITA

Acórdão 2.895/2021 – TCU – Plenário, Relator Aroldo Cedraz, TC 010.414/2006-0, Sessão de 1/12/2021

O Tribunal de Contas da União analisou, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, representação da sua Diretoria de Pagamento de Pessoal (Dipag), acerca do procedimento a ser adotado, no âmbito do TCU, para a aplicação do teto remuneratório (Art. 37, XI, da Constituição Federal).

A Corte de Contas decidiu que seus servidores e autoridades fazem jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes da acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, XVI, CF. Isso deve ocorrer mesmo se estiverem envolvidos outros entes federados, fontes ou Poderes distintos.

“Ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, XI, da CF, deverá incidir o limite constitucional sobre cada um dos vínculos, per se, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto remuneratório”, explicou o Ministro-relator Aroldo Cedraz.

No entanto, foi ressalvada a acumulação de proventos ou remunerações com pensão por morte em que a situação jurídica tenha surgido após a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Nessa situação é cabível considerar, para efeito de teto, o somatório de valores percebidos a título de remuneração, proventos e pensão.

O Ministro Relator Aroldo Cedraz observou que “o fundamento da distinção é que, no caso de pensão por morte, o fato gerador do benefício tem origem distinta do provento ou remuneração auferida pelo servidor, uma vez que foi gerado pelo trabalho do instituidor da pensão [falecido]”, acrescentando que “ao aplicar o teto constitucional para o somatório dos rendimentos dos cargos acumulados legalmente, estar-se-ia desestimulando o exercício de tal permissão, a qual busca, em essência, permitir que servidores públicos possam compartilhar conhecimento técnico como professores, bem como o exercício de mais de um cargo de professor ou médico”.

A decisão da Corte de Contas está de acordo com a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre esse tema. Sob a relatoria do ministro Marco Aurélio, o STF firmou esta tese de repercussão geral: “Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.



A unidade técnica do TCU responsável pela instrução do processo foi a Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep).

TCU DECIDE PELA CONTINUIDADE DA DESESTATIZAÇÃO DA ELETROBRAS

Acórdão 296/2022 – TCU – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, TC 008.845/2018-2, Sessão de 15/2/22

O Tribunal de Contas da União (TCU) deliberou, no dia 15/2/22, sobre a primeira parte do processo de desestatização da Eletrobras, alcançando as análises acerca do bônus de outorga associado às novas concessões previsto na Lei 14.182/2021. Os ministros decidiram, por maioria, acompanhar o voto do relator, Ministro Aroldo Cedraz. O Ministério de Minas e Energia (MME) deve cumprir determinações e recomendações do Tribunal; no entanto, sem prejuízos à continuidade do processo.

Com o objetivo de informar a sociedade, o MME deve apresentar estudos de impactos econômicos e financeiros que possam ser causados aos consumidores de energia elétrica em decorrência do bônus de outorga. O prazo é de 30 dias a partir do conhecimento, pelo Ministério, da decisão proferida pela Corte de Contas (Acórdão 296/2022-TCU-Plenário).

Outra determinação foi direcionada ao Conselho Nacional de Política Energética, que deve explicar o que motivou as seguintes escolhas públicas: imediato “livre dispor da energia” originária das usinas de Curuá-Una e Mascarenhas de Moraes, antes de todas as demais unidades contempladas no projeto; escalonamento da descotização no prazo mínimo legalmente definido; e o adiantamento de R\$ 5 bilhões na Conta de Desenvolvimento Energético ainda em 2022, em descompasso cronológico e financeiro em relação à agenda de descotização. O órgão tem o prazo de 15 dias após tomar conhecimento da decisão.

Entre as recomendações ao MME, está a inclusão de uma cláusula, no contrato de concessão das usinas da Eletrobras, que estabeleça como obrigatória a realização de estudos para definição dos respectivos aproveitamentos ótimos a serem submetidos à aprovação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Ao conduzir a celebração de futuros contratos de concessão de usinas hidrelétricas, o TCU recomendou que o Ministério avalie outros referenciais de preços para a venda de energia no ambiente de contratação livre que não sejam voláteis e dependentes de agentes do setor; e, ainda, que mantenha, no caso da Eletrobras, a referência para o preço da energia de curto prazo no valor inicialmente adotado, de R\$ 233/MWh.

Outro ponto refere-se aos projetos de lei 2.337/2021 ou 3.887/2020. Caso sejam sancionados antes da data fixada para a realização da oferta pública de ações da Eletrobras, o Tribunal orienta que os benefícios tributários decorrentes da nova legislação sejam incorporados ao valor adicionado dos novos contratos celebrados.



Quanto à comercialização do lastro de potência, tema que gerou amplo debate, foi feita a recomendação de que o MME avalie a conveniência de incorporar ao valor adicionado à Eletrobras pelos novos contratos de concessão as projeções de receitas a serem obtidas com a comercialização de reserva de capacidade – na forma de potência – dessas usinas. Não sendo essa recomendação possível, foi sugerido incluir “nos mencionados novos contratos de concessão cláusula que condicione expressamente a comercialização, pelas respectivas usinas, da componente de reserva de capacidade, na forma de potência, à celebração de aditivos contratuais a serem previamente negociados com o Poder Concedente, nos quais esteja devidamente prevista e quantificada a remuneração da União por esse aditamento”.

Consta, ainda, recomendação ao MME, ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e ao Comitê Interministerial de Governança voltada à instituição de instrumentos de governança para o funcionamento dos comitês gestores previstos para assegurar a correta aplicação dos recursos nas bacias hidrográficas do São Francisco e do Parnaíba e na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas.

A desestatização está condicionada à outorga, pelo prazo de 30 anos, de novas concessões de geração de energia elétrica, atualmente sob a titularidade da Eletrobras. São 22 usinas hidrelétricas, com potência instalada de 26.089,6 MW.

Na sessão do dia 15 de fevereiro, o Ministro Vital do Rêgo levou a Plenário o seu voto revisor, quando apresentou três pontos em que, para ele, há falhas na modelagem econômico-financeira que impactariam o valor de outorga: preço da energia elétrica no longo prazo (variável potência), risco hidrológico e taxa de descontos dos fluxos de caixa.

Apenas o erro de estimativa do preço de energia de longo prazo geraria uma subavaliação de R\$ 46 bilhões. O cálculo final do valor adicionado aos contratos (VAC), para o ministro, seria de R\$ 63,33 bilhões, o que elevaria o VAC de R\$ 67,05 bilhões para R\$ 130,39 bilhões.

Ao final, o ministro reafirmou a sua preocupação com os impactos tarifários da desestatização para os consumidores. Segundo Vital do Rêgo, as informações apresentadas pelo MME “se restringem a alegações” e não permitem uma auditoria.

Em seu pronunciamento, a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva falou sobre os diversos riscos inerentes a um projeto de tamanho alcance e importância: “Como relatado pelo Ministro Cedraz e reforçado pelos demais ministros, foram identificadas diversas fragilidades no edital. As contribuições do Tribunal, por meio das determinações e recomendações propostas, mostram-se essenciais para mitigar tais riscos”.

Declarou, ainda, ser “imperioso que os procedimentos adotados pela União para levar a termo essa desestatização alinhem-se ao interesse público e aos direitos dos consumidores de energia elétrica, tantas vezes reféns de decisões de governo que terminam por gerar aumentos tarifários desarrastados”.

A unidade técnica do TCU responsável pela instrução do processo foi a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica.



- **Ministro Augusto Nardes**

INCENTIVOS PÚBLICOS FEDERAIS PARA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO TÊM FALHAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Acórdão 693/2022 – TCU – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, TC 027.088/2020-0, Sessão de 30/3/2022

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria para avaliar a estrutura de governança na promoção de incentivos públicos federais para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) a cargo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) nos últimos cinco anos.

O trabalho avaliou os incentivos públicos federais em CT&I a cargo da Finep, bem como a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) como órgão condutor da política pública, executada principalmente com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

O FNDCT tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico no País e constitui o mais importante instrumento de que dispõe o MCTI para apoiar essas áreas, quando se consideram apenas gastos orçamentários.

A auditoria constatou a necessidade de elaboração de um referencial estratégico, de longo prazo, para uso dos recursos do FNDCT e a insuficiência do monitoramento da execução das ações em termos de desempenho pela Finep. Para o relator do processo, Ministro Augusto Nardes, “é uma oportunidade de melhoria o fato de o principal instrumento de investimento em CT&I do país, o FNDCT, não ter um monitoramento pari-passu dos projetos onde estão investidos esses recursos públicos”.

O ministro-relator também comentou que “um melhor controle desses recursos repassados, com a avaliação da efetividade de sua utilização, sem o aumento da burocracia para os pesquisadores e entidades de pesquisa, trará maior segurança jurídica a todo o sistema de inovação brasileiro, de maneira a trazer mais investimentos públicos e privados para o setor.”

Além disso, auditoria constatou a necessidade de realinhamento contínuo das estratégias na gestão do FNDCT, com lições advindas das avaliações de resultados, bem como a necessidade de disponibilização contínua das informações de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados.

Em consequência do trabalho, o TCU determinou, entre outras medidas, que o Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico institua e elabore planejamento estratégico de longo prazo para uso dos recursos do FNDCT, de forma alinhada às estratégias do tema constantes nos normativos relacionados.

A unidade técnica do TCU responsável pela fiscalização foi a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico.



AUDITORIA DO TCU ANALISA INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA BR-163 EM MATO GROSSO E CONSTATA A NECESSIDADE DE AJUSTES NA CONCESSÃO, DETERMINANDO, ENTRE OUTRAS COISAS, O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO

Acórdão 457/2022 – TCU – PLENÁRIO, Relator Ministro Augusto Nardes, TC 023.217/2015-4, Sessão de 09/03/2022

O Tribunal de Contas da União analisou representação de sua equipe de fiscalização acerca de indícios de irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionadas ao início da cobrança da tarifa de pedágio na BR-163/MT, administrada pela Concessionária Rota do Oeste S.A. – CRO, subsidiária da Odebrecht Rodovias S/A.

O TCU determinou, sob a relatoria do ministro Augusto Nardes, que a Agência Nacional de Transportes Terrestres instaure, em até 30 dias, processo administrativo para apurar a data exata em que as obras de duplicação em 10% da extensão foram efetivamente concluídas.

Em seguida, a agência reguladora deverá promover o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão da BR-163/MT, de modo a reverter os valores indevidamente cobrados pela concessionária antes da efetiva conclusão das obras de duplicação em 10% da extensão.

Além disso, o TCU constatou a existência, previamente à assunção da rodovia de trecho com múltiplas faixas entre o km 94,9 e o km 96,7, as quais, por serem aproveitadas pela concessionária, resultaram na redução de seus encargos. Por tal motivo, o Tribunal também determinou à ANTT que promova, no prazo de 30 dias, outro reequilíbrio econômico-financeiro dessa concessão da BR-163/MT.

A unidade técnica do TCU responsável pela instrução do processo foi a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).



Índice de autores

A

AFONSO, José Roberto 11

Um novo código fiscal como proposta de reconstrução da governança

ASSING, Thaisy Maria 217

A realização da accountability nas prestações de contas dos prefeitos catarinenses

B

BIER, Clerilei Aparecida 217

A realização da accountability nas prestações de contas dos prefeitos catarinenses

BORGES, Erivan Ferreira 181

Governança pública e unidades de controle interno: nível de aderência às boas práticas de governança

BRITO, Thiago da Cunha 28

A orientação seletiva da criminalização secundária e o papel das agências de fiscalização e controle na detecção dos crimes de colarinho branco

F

FALCÃO, Patrícia Garone Figueira 145

Critérios de avaliação da gestão da ética para organizações públicas

FALK, James Anthony 200

Impacto do controle sobre probabilidade de fraudes em dois municípios de pernambuco: Lei Newcomb-Benford

FILHO, José André Carneiro 200

Impacto do controle sobre probabilidade de fraudes em dois municípios de pernambuco: Lei Newcomb-Benford

G

GARCIA, Gilson Piqueras 126

Jurimetria e indicadores de corrupção: o caso do estado do rio de janeiro

H

HOLANDA, Gilderlanio Alves 181

Governança pública e unidades de controle interno: nível de aderência às boas práticas de governança



M

- MONTEIRO, Sandro José** **55**
Regulação portuária e a inaplicabilidade do conceito de serviço público aos contratos de arrendamento

N

- NASCIMENTO, Victor Felipe de Oliveira** **83**
A definição de poder de controle estatal para fins de caracterização das sociedades de economia mista: uma análise à luz das leis nos 6.404/1976 E 13.303/2016

R

- RIBEIRO, Leonardo Cezar** **11**
Um novo código fiscal como proposta de reconstrução da governança

- ROCHA, Arlindo Carvalho** **217**
A realização da accountability nas prestações de contas dos prefeitos catarinenses

S

- SILVA, Angelo Henrique Lopes da** **110**
O atual protagonismo da multidimensionalidade da pobreza

Pareceristas *ad hoc*

- Acácia Regina Soares de Sá
- Alfram Roberto Rodrigues de Albuquerque
- Aloísio Dourado Neto
- Ana Paula Sampaio Silva Pereira
- Ana Paula Silva da Silva
- Annita Valléria Calmon Mendes
- Benigno Núñez Novo
- Benjamim Lima Júnior
- Bruno José Queiroz Ceretta
- Bruno Martinello Lima
- Bruno Sá de Abreu
- Carlos Wellington Leite de Almeida
- Carmine Rullo
- Célio da Costa Barros
- Chen Wen Lin
- Dagomar Henriques Lima
- Daniel Cubas Ferreira
- Daniel Matos Caldeira
- Diones Gomes da Rocha
- Edans Flavius de Oliveira Sandes
- Eduardo dos Santos Guimarães
- Erivan Pereira de Franca
- Fábio Henrique Granja e Barros
- Fernando Rangel Alvarez dos Santos
- Felipe Chiarello de Souza Pinto
- Fidelis Antonio Fantin Junior
- Francisco Bessa
- Francisco Carlos Loureiro Cioci
- Francisco Lúcio Pereira Filho
- Francisco Sérgio Silva Rocha
- Geovani Ferreira de Oliveira
- Gilson Piqueras Garcia
- Gustavo Andrey de Almeida Lopes
Fernandes
- Hamilton Caputo Delfino Silva
- Hugo Leonardo Menezes de Carvalho
- Igor Barros Rêgo
- Jandeson da Costa Barbosa
- Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto
- José Alves Dantas
- José Jaime da Silva
- José Jardim Rocha Júnior
- José Ricardo Oriá Fernandes
- Júlio César de Sousa Dias
- Laércio Mendes Vieira
- Leonardo Vieira Arruda Achtschin
- Liana Pedroso Dias Dourado de Carvalho
- Lucas Oliveira Gomes Ferreira
- Luciano dos Santos Danni
- Lucio Flavio Ferraz
- Ludmila Melo Souza
- Luiz Akutsu
- Marcelo Bemerguy
- Marcos Vinicius Pinheiro Oliveira
- Octahydes Ballan Junior
- Odilon Cavallari de Oliveira
- Patrícia Luque Carreiro
- Paulo Soares Bugarin
- Rafael Encinas
- Rafael Jardim Cavalcante
- Rafael Vêras de Freitas
- Reuben Bezerra Barbosa
- Rodrigo Junqueira Bertoncini
- Rosano Pierre Maieto
- Sandro Lúcio Dezan
- Sérgio Brito Gadelha
- Sildaléia Silva Costa
- Tânia Lopes Pimenta Chioato
- Thiago Anderson Zagatto
- Valéria Cristina Gomes Ribeiro
- Vander Mendes Lucas
- Vitor Levi Barboza Silva



DIRETRIZES PARA AUTORES

Como publicar na Revista do TCU (RTCU) - Novas regras para submissão de artigos

CRITÉRIOS DE SUBMISSÃO

A Revista do TCU publica artigos técnico e científicos. O artigo científico é uma publicação com autoria declarada, que apresenta e discute ideias, métodos, técnicas, processos e resultados nas diversas áreas do conhecimento. Já o artigo técnico, apresenta-se como um instrumento de transmissão de conhecimentos sobre determinada técnica. Um relatório, por exemplo, poderá ser considerado um artigo técnico.

Os artigos devem ser encaminhados para publicação por meio do sistema OJS (*Open Journal System*), disponível nesta página no canto inferior direito.

As submissões devem ser enviadas em arquivo no formato .doc ou .docx. O título, o resumo e as palavras-chave devem ser informados em pelo menos duas línguas, sendo uma delas a Língua Portuguesa.

Podem ser enviados artigos em português, espanhol e inglês. Caso seja de interesse da RTCU, artigos selecionados podem ser traduzidos com a permissão do autor.

Devem ser enviados dois arquivos:

1. O texto do artigo de acordo com o [template](#). É vedada a inserção de qualquer informação que permita identificar a autoria, sendo necessária a remoção de metadados que permitam a identificação da autoria do texto. Para remover os metadados pessoais siga as seguintes etapas:
 - 1.1 Clique no arquivo com o botão direito do mouse e vá na opção Propriedades.
 - 1.2 Na aba Detalhes, clique em **Remover Propriedades e Informações Pessoais**.
 - 1.3 Nesta nova janela, selecione a opção **Remover as seguintes propriedades deste arquivo**.
 - 1.4 Caso subsista alguma dúvida, pesquise na Internet os vários tutoriais sobre o assunto. Veja a [sugestão](#).
2. Um documento no formato .doc ou .docx, contendo a identificação da autoria, o currículo resumido com o máximo de 250 caracteres e a instituição, cargo/função e formação acadêmica. [Arquivo para identificação da autoria](#).

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO PARA AUTORES

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais na forma da lei.

INEDITISMO

Os artigos submetidos deverão ser originais, inéditos e não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos (Portaria TCU Nº 43/2020). A submissão de artigo pressupõe a aceitação da declaração abaixo, em que o autor atesta que seu texto é inédito, de modo que qualquer inobservância a este requisito é de sua responsabilidade exclusiva.

Declaração de Direito Autoral

Ao submeter o texto acadêmico à RTCU, o(s) autor(es) declara(m) ser titular(es) dos direitos autorais, respondendo exclusivamente por quaisquer reclamações relacionadas a tais direitos, bem como autorizam a publicação sob a Licença *Creative Commons* BY-NC-SA, de modo que os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho. Além disso, o(s) autor(es) também autoriza(m) o periódico a adequar os trabalhos a seus formatos de publicação e a realizar ajustes textuais, para garantir o respeito à norma culta da Língua Portuguesa. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

A Revista do TCU utiliza a ferramenta antiplágio *Crossref Similarity Check*.

AVALIAÇÃO

Os artigos encaminhados à Revista do TCU são examinados pela equipe editorial, responsável por analisar a adequação do texto à linha editorial da Revista (*desk review*).

Em seguida, os artigos são submetidos à avaliação de dois pareceristas *ad hoc*, que recebem os textos sem qualquer forma de identificação do autor.

Os pareceres são enviados aos autores com proposta de aprovação, recusa ou ressubmissão.

Ao final do processo, os artigos, sem identificação de autoria, são enviados ao Conselho Editorial, que terá o prazo de 15 (quinze dias) para decidir sobre a publicação dos artigos.

FOMENTO

O autor deve informar no arquivo de autoria qualquer financiamento, bolsa de pesquisa ou benefícios recebidos, de fonte comercial ou não, declarando não haver conflito de interesses que comprometa o trabalho apresentado.

CONTEÚDO

O conteúdo dos artigos deve atender às normas ABNT e aos requisitos de um texto técnico-científico. Sugere-se a leitura do [Manual de Redação Técnica e Científica](#).

Além disso, o artigo deve ser compatível com a temática da Revista (relativa a Controle Externo, Administração Pública, Direito Público, Contabilidade, Finanças, Inovação e Auditoria no âmbito do setor estatal).



ESTRUTURA

Template (para baixá-lo, clique em **Arquivo > Fazer download**)

- Máximo de 10 mil palavras (aproximadamente 25 páginas, consideradas as referências).
- Estrutura de acordo com o template disponibilizado acima.
- Elementos pré-textuais: a) título e subtítulo (se houver); b) título e subtítulo (se houver) em língua estrangeira; c) resumo na língua do texto; d) palavras-chave na língua do texto; e) resumo em língua estrangeira; f) palavras-chave em língua estrangeira.
- Elementos textuais: a) introdução; b) desenvolvimento; c) conclusão.
- Elementos pós-textuais: a) nota(s) explicativa(s) (se houver); b) referências.
- Deve-se atentar ao uso da linguagem científica, distinta pela clareza, concisão, objetividade, impessoalidade, coesão, coerência e correção gramatical.

FORMATAÇÃO

- Formato .doc ou .docx, de até 2MB.
- Fonte: Arial tamanho 12.
- Títulos em Arial Bold 26pt.
- Subtítulos em Arial Bold 16pt.
- Alinhamento justificado.
- Espaçamento simples entre as linhas.
- Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
- Formato da página: A4 (21x29,7 cm).
- Todas as margens com 2 cm.
- Destaques em negrito.
- Termos em língua estrangeira em itálico.
- Tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) preferencialmente com 300 dpi, apresentadas no corpo do documento e envio dos

originais separadamente. Normas de apresentação tabular (1993) do IBGE e NBR 14724 (2011) da ABNT para ilustrações.

- Formatos e formatação de tabelas conforme previstos pelo template.

CITAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Citações de acordo com a versão mais atual da NBR 10520 da ABNT, conforme os exemplos a seguir:

1. Citação direta:

Segundo Barbosa (2007, p. 127), “entende-se que ...” OU “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 127).

2. Citação indireta:

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 127) OU A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 127).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 127), E vale ressaltar que... (BARBOSA, 2007b, p. 94).

As notas de rodapé devem ser evitadas, exceto para informações adicionais sobre trabalhos em andamento ou não publicados, ou comunicação pessoal.

Lista de referências completas utilizadas no artigo de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da ABNT.

- Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público;
- as referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda;
- os artigos submetidos poderão ser referenciados em parte ou no todo, em formato impresso ou digital.

DIREITOS DE USO

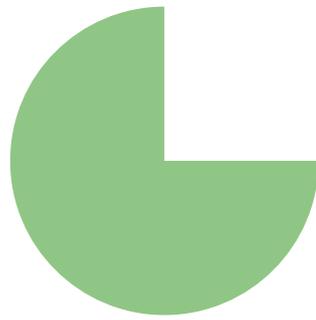
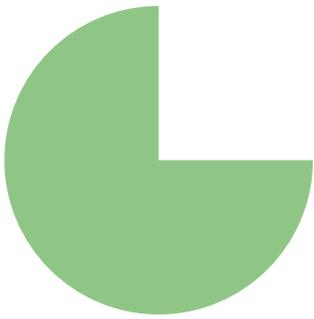
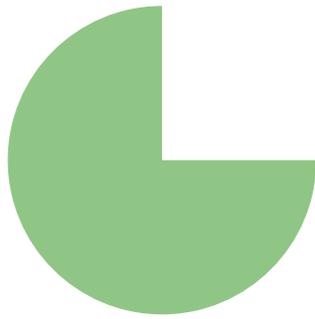


Desde outubro de 2021, o conteúdo da RTCU está licenciado com a Licença *Creative Commons* BY-NC-SA. Isso quer dizer que é permitido compartilhar, copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, desde que citados o autor do artigo e a fonte (Revista do TCU, número da edição e página).

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.



MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

