



**Entrevista** | Página 4

## **Silvio Meira**

Transformação digital no Brasil e nas organizações



**Opinião** | Página 10

A nova reforma administrativa pode nascer obsoleta  
*Wesley Vaz*

**Artigo** | Página 13

A necessidade de evolução na atuação das corregedorias dos tribunais de contas: novos tempos, novos contextos.  
*Ana Lúcia Arraes de Alencar*  
*Dione Mary de Cerqueira Barbosa*  
*Marluce Noronha Barcelos*

**Destaque** | Página 190

TCU publica nova versão do Manual de Auditoria Operacional



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

**MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)  
Ana Arraes (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

**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)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

# REVISTA TCU

# 146

Revista do Tribunal de Contas da União | Brasil | Ano 51

Jul-Dez | 2020



© Copyright 2020, 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.

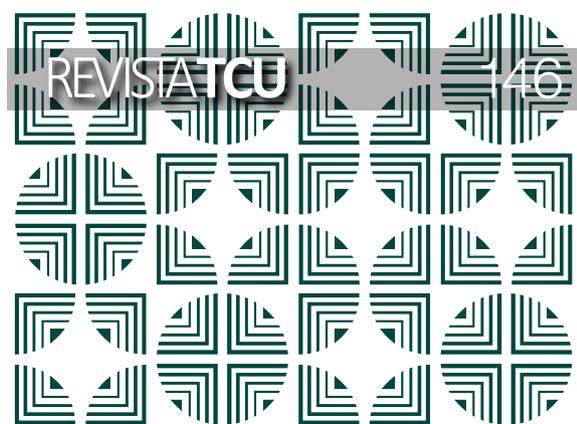
**www.tcu.gov.br**

#### **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.



revista@tcu.gov.br

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; a partir de 2007, quadrimestral

ISSN 0103-1090

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 Raimundo Carreiro

#### **CONSELHO EDITORIAL**

Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

Maurício de Albuquerque Wanderley

Paulo Roberto Wiechers Martins

Luiz Henrique Pochyly Da Costa

Fábio Henrique Granja e Barros

#### **EDIÇÃO**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

Clemens Soares dos Santos

#### **COLABORAÇÃO**

Wiliams Juvêncio Silva

#### **TRADUÇÃO**

Secretaria de Relações Internacionais

#### **PROJETO GRÁFICO**

Marcello Augusto Cardoso dos Santos

#### **CAPA, DIAGRAMAÇÃO E FOTOMONTAGENS**

NCom/ISC

#### **IMAGENS**

Getty Images

#### **Departamento de Pós-Graduação e Pesquisas**

St. de Clubes Esportivos Sul

Trecho 3 Lote 3

Brasília, DF, 70200-003

revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

**ISSN eletrônico - 2594-6501**

**ISSN impresso - 0103-1090**



## Sumário

## Índice e Destaques

<b>Entrevista</b>	<b>4</b>	Destaques TCU	<b>190</b>
Transformação digital no Brasil e nas organizações <i>Silvio Meira</i>			
<b>Opinião</b>	<b>10</b>	Índice de autores	<b>194</b>
A nova reforma administrativa pode nascer obsoleta <i>Wesley Vaz*</i>			
<b>Artigos</b>	<b>13</b>	Como publicar na revista do TCU	<b>196</b>
A necessidade de evolução na atuação das corregedorias dos tribunais de contas: novos tempos, novos contextos. <i>Ana Lúcia Arraes de Alencar</i> <i>Dione Mary de Cerqueira Barbosa</i> <i>Marluce Noronha Barcelos</i>			
Reforma Administrativa: novos princípios da Administração Pública <i>Eduardo Loula Novais de Paula</i>	<b>38</b>		
O sigilo fiscal e a prestação de contas da Presidência da República <i>Adriana Caetano</i> <i>Gilberto Souza Nogueira</i>	<b>56</b>		
Controle de Constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF <i>João Paulo Gualberto Forni</i>	<b>77</b>		
Práticas Sustentáveis: Estudo de caso da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC <i>Rafael Burlani Neves</i> <i>Tales Guedim Júnior</i> <i>Willian Meurer</i>	<b>101</b>		
Interesse público constitucional, harmonização de direitos fundamentais e transformação da sociedade <i>Jandeson da Costa Barbosa</i>	<b>120</b>		
COVID 19: reflexos do cenário pandêmico nos teletrabalhadores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) <i>Bianca Tristão Sandri</i> <i>Fábio Vargas Souza</i> <i>Isabela de Freitas Costa Vasconcellos Pylro</i>	<b>133</b>		
Auditoria Operacional com ênfase no princípio da efetividade: Aplicação em um caso prático <i>Luiz Gilberto Monclaro Mury</i>	<b>156</b>		
Participação feminina no trabalho: O caso do TCU <i>Maria Paula Beatriz Estellita Lins</i>	<b>168</b>		



# Transformação digital no Brasil e nas organizações

Entrevista com **Silvio Meira**

Formado em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Silvio Meira é mestre em Ciências da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutor pela Universidade de Kent (Reino Unido), em Ciência da Computação. É professor emérito do Centro de Informática da UFPE e professor extraordinário da cesar.school, além de um dos fundadores do Porto Digital, onde preside o conselho de administração. É um dos mais renomados pesquisadores nas áreas de inovação, engenharia de software, ecossistemas digitais, empreendedorismo e transformação digital.

*Dado o cenário atual de escassez de recursos públicos, como aproveitar e priorizar as boas iniciativas para fazer uma efetiva transformação digital no Brasil?*

**[SM]** Isso se dá em mais de uma forma e em três níveis. O primeiro é o estratégico. Há muito a ser feito, não é possível fazer tudo, então, é preciso escolher o que fazer. E essa escolha deveria ser em mais de um aspecto. Por exemplo, do ponto de vista de serviços de governo, deveria ser centrada no usuário: se fizesse um processo de transformação digital, onde o governo agregaria mais valor e simplificaria a vida do cidadão?

Um exemplo é a carteira nacional de habilitação [CNH], em que todo o processo é digital para no fim sair um documento analógico. Se decidíssemos integrar as bases públicas de dados que geram informações sobre o comportamento dos motoristas, nós poderíamos promover uma transformação digital, e não uma digitalização, fazendo simplesmente o seguinte: qualquer um que tivesse menos de certa idade, não tivesse nenhum impedimento de saúde, nem infração grave de trânsito ou limitação para dirigir, não precisaria renovar a carteira de motorista até certa idade. Isso afetaria os cartórios de concessão de CNH, as autoescolas, os Detrans, os sistemas de exames médicos. Esse é um processo digital. Então, primeiro, tem uma escolha: onde nós temos maior impacto? Depois há outra



escolha: quais processos é preciso redesenhar. E aí, por fim, você reimplementa esses processos do ponto de vista digital.

O processo de transformação digital é, principalmente, um processo de redesenho de arquiteturas de valor, de redesenho de arquiteturas de negócio. Se os componentes essenciais do negócio não são digitais a priori, não há como construir um processo de transformação digital a posteriori. Simplesmente não acontece.

*Se não continuamos recaindo eternamente no processo de digitalização, é isso?*

**[SM]** Exatamente. É o exemplo da CNH, que hoje é digitalizada e tem, na ponta, um objeto analógico. Se o processo fosse totalmente digital, até caberia uma carteira analógica “válida até se tornar inválida”, verificada na plataforma digital. Nem tudo se tornará digital, nem no longo prazo. Os espaços físico, digital e social, articulados, formam um novo espaço, “figital”.

*Nesse sentido, a integração entre os diferentes setores e esferas de governo seria o grande desafio?*

**[SM]** A integração é fundamental. De novo, a carteira de motorista: digital, só vai dar certo se houver integração entre os órgãos estaduais, municipais e federais. Isso envolve, por exemplo, integrar os dados da Previdência Social com os de trânsito, tráfego, autorizações e licenciamentos.

O governo que se diz o mais digital do mundo, que é o da Estônia, só tem 54 dos 925 bancos de dados do país conectados à estrutura nacional de transformação digital. Quer dizer, um universo de aproximadamente 5% dos bancos de dados conectados à infraestrutura da Estônia. E o que significa não estar conectado? Significa que o governo até pode ser digital, mas não é em tempo real.

No Brasil, os departamentos de trânsito estaduais têm uma cópia da base de dados nacional do Denatran [Departamento Nacional de Trânsito]. Essa base tem o nome, o telefone, o endereço e o CPF de cada portador de CNH no País. Cada um tem uma cópia da base toda. Em vez de se ter um ponto potencial de falha de segurança, você tem 28 – o nacional e o das 27 unidades da federação.

Então, é preciso integrar e fazer um processo de gestão por performance. Integrar e deixar ver os dados todos aqueles que tiverem que ver, dentro do arcabouço de liberdade e responsabilidade para isso. Mas não é assim [na prática] e com isso nós temos bases de dados fragmentadas. Isso acontece porque, como os processos são totalmente desintegrados, as bases podem ser fragmentadas. Aí se cria um complicador burocrático tamanho que acaba sendo uma das causas da falta de competitividade do Brasil. A produtividade do trabalho, da indústria e dos serviços no Brasil é patética, porque, na prática, o que acontece é que muita gente se mete para dar uma autorização que devia ser dada por uma pessoa - ou um sistema.

Como isso foi feito em Portugal, que diminuiu 60% dos documentos necessários para se fazer qualquer coisa? Lá, se um órgão público, para dar uma autorização qualquer, precisar da concordância de outro(s) órgão(s) público(s), o problema de se obter essa concordância

▶▶▶ *“O processo de transformação digital é um processo de redesenho de arquiteturas de valor e de negócio. Se os componentes essenciais do negócio não são digitais a priori, não há como construir um processo de transformação digital a posteriori”.* ◀◀◀

é daquele órgão, e não de quem pediu. Ou seja, você vai a um único ponto de atendimento e consegue fazer o que quer – ou não, se você não tiver direito. Veja, eu não estou dizendo que qualquer um pode fazer o que quiser, não é assim.

*Mas acaba sendo uma transferência de ônus, não? Quer dizer, ou funciona, ou alguém de fato terá que arcar com isso.*

**[SM]** Exatamente. Ou funciona ou alguém tem que dizer por que não funciona. É tão simples quanto isso. O que não pode é vivermos em um mundo burocrático em que não funciona, mas ninguém sabe por que não funciona.

*O Brasil tem condições de fazer essa mudança?*

[SM] O problema do Brasil é que as coisas nem funcionam e nem não funcionam. Nós estamos no limbo, aquele lugar para onde se vai e vive-se uma vida incerta: você nem tem direitos e nem não tem direitos. O problema do Estado brasileiro é que a falta de estrutura, a desorganização, a complicação e a complexidade dos processos mantêm a cidadania e as empresas em um limbo que depende de um servidor público para conceder ou não alguma coisa. Essa é uma das maiores fontes da corrupção. É o grau de liberdade que há na ponta, por não haver liberdade nenhuma nos processos.

Veja, em Portugal, leva-se apenas um dia para se criar uma empresa. Eles ainda não fizeram reforma integral da base [de dados]. Mas o Estado colocou um programa de computador para gerar empresas e oferece uma prateleira com milhares de nomes e registros inativos do equivalente ao CNPJ, associados a diversos tipos de atividades de empresas. Então você fala que quer criar uma empresa de serviços. Aí eles dizem: esses são os nomes que já estão prontos, qual você quer? Você escolhe, aperta um botão e pronto, a empresa está criada. Se quiser trocar o nome, você entra com um processo para isso. Ou seja, está tudo criado, só que inativo. Você escolhe o que quer, paga a licença, está com o CNPJ em mãos e já começa a emitir nota fiscal no dia seguinte. Isso é um processo de transformação. É um estágio inicial, uma adaptação para o digital. Se Portugal faz, se a Argentina faz, se o Chile faz, por que não seria possível fazer aqui?

O Brasil tem um conjunto de instituições de incentivo à complicação, não é nem de incentivo à complexidade. Complexidade é um conjunto de barreiras burocráticas – e barreira burocrática é aquele negócio que sabemos onde está, sabemos o que é, mas é difícilimo de transpor. Complicação é um lodo burocrático, é pior ainda. Imagine uma ladeira com lodo, sem corrimão. Você sobe bem devagar, se equilibrando, mas, se escorregar, cai e volta lá pra baixo. Esse é o lodo burocrático brasileiro.



### *O nível de informalidade da nossa economia dificulta esse processo?*

**[SM]** Não. A informalidade simplifica. Vamos pegar um exemplo disso. Quantos milhões de empreendedores individuais estão no MEI [Microempreendedor Individual]? Mais de 10 milhões. Esse é um dos maiores sucessos de digitalização do Brasil, porque o mecanismo é quase integralmente digital.

Veja, pegou-se algo que sabidamente não se conseguiria formalizar de todo – porque aquele empreendedor não teria a possibilidade de entrega que tornasse o negócio dele capaz de se estruturar no mecanismo clássico de empresas – e cria-se o MEI. E, assim, você trouxe para a formalidade da economia 10 milhões de empreendedores. Isso é um feito histórico no Brasil. Ninguém acha que é parte de um processo de transformação digital, mas é. O MEI, como figura jurídica, deve estar entre as maiores políticas públicas de formalização econômica do mundo. E ela só é possível porque, em boa parte, é digital.

Acho inclusive que o MEI poderia ser estendido para quem tem até três funcionários e um faturamento de até R\$ 200 mil. Não faria a menor diferença para o Estado, e a contrapartida para isso seria a emissão de nota fiscal eletrônica para se acompanhar o empreendedor. Para quê? Para entender se o negócio precisa de ajuda, se precisa de crédito e até para facilitar o processo para deixar de ser MEI. Porque MEI não é um destino, é um começo de um processo, também de transformação, e não só digital. Não é apenas formalizar mais, é aumentar a base de coleta de imposto na mesma hora.

*Vamos sair do nível macro e pensar em relação às organizações. Um processo de transformação digital requer mudanças culturais. Como trabalhar isso nas instituições?*

**[SM]** Primeiro é preciso mobilizar as lideranças para a urgência da transformação, para aquilo que, agora, não é mais necessário. A essa altura do campeonato, quem ainda não descobriu que o mundo está mudando para digital, que essa mudança é absolutamente radical e que não tem volta? Ainda mais depois de tudo o que nós vimos com o novo coronavírus. De repente, nós fizemos um download de décadas do futuro para o presente. Quem não entendeu, por exemplo, que boa parte do atendimento de saúde pode ser feito de forma digital e, mais do que isso, que toda a filtragem do atendimento de saúde pode ser feita de forma digital, para desafogar as emergências, as Unidades de Pronto Atendimento, as Unidades Básicas de Saúde, etc.?

Para isso, é preciso ter uma política de informatização da população, de universalização de acesso à internet. A gente tem, há algum tempo, uma política de universalização do acesso à energia elétrica. A internet é a eletricidade do século XXI. Uma meta de Estado a ser perseguida 24 horas por dia deveria ser saber quantos brasileiros ainda estão fora da internet e trazê-los para a rede.

Você deve ter visto uma foto paradigmática de um morador de rua na China pedindo esmola com um QR code no telefone celular. Ele tem uma conta no AliPay ou WeChatPay e você dá a esmola para ele naquela conta. É a informatização de todos, inclusive, do pedinte. E isso leva a quê? A diminuir a circulação de moeda física e, assim, cria-se a possibilidade

de digitalizar completamente as transações financeiras. Se o pedinte está digitalizado, você pode, de repente, virtualizar completamente a moeda e não deixar ninguém para trás. Esse tipo de transformação não só é desejável, como é possível e exequível.

Mas não no que chamo de “tempus brasiliensis”, um timing em que as pessoas querem que tudo aconteça entre duas eleições. Não é assim que acontece. Transformação digital de uma grande empresa pode levar até uma década. Em um país isso pode levar duas, três décadas. E leva cada vez mais tempo quanto mais tarde se começa. O Brasil está demorando muito, perdendo muito tempo. Veja, temos R\$ 115 bilhões dos fundos de universalização e fiscalização de telecomunicações que estão parados desde a década de 1990.

O Brasil vive em uma ilusão de que existe um passado que ele pode manter. Um passado representado por coisas como a Lei nº 8.666 [Lei das Licitações], pela “cartorialização” do serviço público, pela “complexificação” de coisas que poderiam ser estupidamente simples, como é o caso da carteira de motorista. O Brasil burocrático está entre o século XVIII e o XIX, não é nem entre o XIX e o XX. Certos processos e certas estruturas do Brasil como país se replicam no governo, na iniciativa privada, no terceiro setor, nas estatais. São estruturas bisonhas, para não dizer bizarras.

*“A transformação digital de uma grande empresa pode levar até uma década. Em um país, duas, três décadas. E leva cada vez mais tempo quanto mais tarde se começa. O Brasil está demorando muito, perdendo muito tempo”.*

*Quais seriam os desafios para o TCU, que tem objetos de negócios de alta complexidade?*

**[SM]** O grande desafio do TCU são os processos analógicos da República. O TCU é um verificador de contas. O que isso significa na base? Há um problema sintático, ou seja, o recurso foi gasto como deveria ter sido? E há um problema semântico, que é saber se o resultado obtido foi o que deveria ter sido atingido. São dois problemas, no mínimo. Então, quando as contas chegam ao Tribunal para ele analisar, já é tarde. O tempo delas já foi.

A primeira coisa – e isso eu sugeri para o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco há mais de 10 anos – é começar a distribuir a fiscalização semântica. Quem são os cidadãos atingidos por uma ação realizada com recursos públicos? Vamos trazer esses cidadãos, como voluntários, para acompanhar o processo, que está às suas vistas. Vamos distribuir o acompanhamento, passando parte dele para quem é o beneficiado ou o prejudicado por aquela política. E vamos verificar, por exemplo, se o objetivo ou a mitigação estão sendo cumpridos. Mas em tempo real.

Eu sou membro do conselho da MRV [empresa de construção civil]. Lá, para cada prédio, é possível saber exatamente como está a obra, em tempo real, usando Building Information Management, uma classe de plataformas de informatização da construção. Isso deveria ser



mandatário em todas as construções de órgãos públicos. Vai haver uma obra paga pelo setor público? Muito bem, qualquer pessoa que se registre poderá acompanhá-la, dentro de um sistema de informação, depois de fazer um treinamento mínimo para isso. Qualquer cidadão que é pagador de imposto poderia fazer isso.

*Ou seja, é envolver a comunidade naquilo em que ela pode ser envolvida?*

**[SM]** Esse é um lado da faceta. Há instituições públicas com orçamento bilionário e o que se faz? Uma vez por ano, e muito depois que as coisas aconteceram, vamos lá e perguntamos se deu tudo certo. É claro que vai dar tudo errado. Por outro lado, não se pode transformar execução em fiscalização. Se você resolver passar o tempo todo fiscalizando, não vai acontecer nada, porque as pessoas vão perder todo o tempo delas prestando contas.

Nós temos que ter uma reformatação, um redesenho inteiro do serviço público, para se ter um serviço público orientado à performance, baseado em liberdade com responsabilidade.

Eu gosto de usar uma coisa que aconteceu na Califórnia na década de 1990 como exemplo do que é um serviço público efetivo, ou seja, eficaz e eficiente. O diretor de uma escola estatal conseguiu uma verba do estado para uma piscina olímpica. Pouco tempo depois, uma mansão com piscina olímpica, localizada perto da escola, foi posta à venda em leilão, com um preço inferior ao orçamento que ele tinha. O que ele fez? Comprou a mansão. E o que fez logo depois? Firmou um contrato da escola com uma empresa que usaria a casa para promover eventos e pagaria à escola uma fração de seus resultados, que seria usada para a manutenção da piscina. Ou seja, ele não só comprou a piscina como conseguiu a manutenção no longo prazo. No Brasil, ele estaria preso. É óbvio que a escola tinha um conselho de pais que aprovou isso, mas o diretor não teve que pedir ao governo do estado da Califórnia.

*É possível fazer isso no ambiente de governo?*

**[SM]** Sim. A burocracia de governo dos Estados Unidos não é menor do que a nossa. A questão é: nos EUA você pode fazer tudo o que não é explicitamente proibido e aqui você só pode fazer o que é explicitamente permitido.

A premissa no Brasil é a seguinte: eu só vou deixar você fazer o que for explicitamente permitido e, [se fizer] qualquer outra coisa, você corre o risco de ser preso. Nos outros lugares do mundo, inclusive em Portugal, na Argentina e no Chile, é o seguinte: o que não for explicitamente proibido, você pode fazer. E, quando a gente fala em processo de transformação digital, ele é uma das bases para habilitar as pessoas em vez de restringir. Ele cobra a posteriori.

Essa é a mudança fundamental. Enquanto não fizermos essa mudança, qualquer tentativa de transformar o País continuará recriando um Brasil colonial, bisonho, analógico, improdutivo e incapaz de habilitar todos os brasileiros a ter uma melhor performance, que haveria de melhorar, e muito, nossa qualidade de vida como um todo.



# A nova reforma administrativa pode nascer obsoleta

Wesley Vaz\*

Wesley Vaz, secretário de Gestão de Informações para o Controle Externo do TCU, profissional certificado em estratégia e inovação pelo MIT e mestre em Ciência da Computação pela Unicamp. Co-autor do livro 'A descomplicada contratação de TI na Administração Pública'.

*\* Texto publicado no Jornal Estadão, em 6 de julho de 2020.*

Os gastos dos governos no Brasil correspondem a 49% do PIB. Deste valor, 750 bilhões de reais (ou impressionantes 10% do PIB) são destinados ao pagamento de servidores públicos ativos. Nos próximos cinco anos, aproximadamente 40% dos profissionais públicos federais estarão aposentados. Pela relevância econômica e social, a reforma administrativa do Estado é uma ação estruturante fundamental para o futuro do país.

Além das necessidades já conhecidas de ajustes orçamentários, na estrutura das carreiras do serviço público, no processo de estágio probatório e de avaliação de desempenho profissional, é fundamental que a reforma considere a formação de novas competências e habilidades para os profissionais públicos. Para muito além do conhecimento das leis, das normas e do funcionamento das engrenagens burocráticas, a destreza digital, a gestão, a criatividade e a liderança precisam ser valorizadas e desenvolvidas para todos que lidam com as políticas públicas em suas diversas fases.

A transformação digital das organizações é condição fundamental para a sobrevivência, mesmo antes da pandemia. O mesmo ocorre com as instituições estatais, sob pena de continuarem existindo sem relevância, sem valor, onerando os cofres do Estado. Mais do que investimento em tecnologia, contudo, a transformação digital impõe o entendimento, o repensar de todo o seu funcionamento, a começar pelo valor. A nova reforma administrativa precisa considerar a necessidade de mudança nas habilidades e na cultura dos profissionais públicos.



A Covid-19 acelerou o tempo e puniu a procrastinação corporativa. Impôs a necessidade de reinvenção das empresas e dos governos para, antes de tudo, compreender e atender as novas demandas que surgiram e as antigas que estavam esquecidas. O novo normal que a sociedade conectada deseja engloba ações rápidas, operações eficientes, resultados de impacto e respeito às liberdades coletivas e individuais, mesmo em tempos de pandemia. Uma reforma administrativa que foque exclusivamente em aspectos fiscais ou no estímulo único ao uso da tecnologia como bala de prata não é suficiente nem capaz de promover a mudança estrutural da máquina pública.

A modernização do Estado no Brasil depende de profissionais públicos que sejam capazes de compreender as novas tecnologias disponíveis, o impacto das plataformas digitais e dos ecossistemas de inovação, o papel da regulação no desenvolvimento econômico e o direito digital. Conhecimentos sobre tecnologia, novos métodos de gestão, design de produtos e serviços e participação social são fundamentais para gerenciar profissionalmente as políticas públicas, aumentar a produtividade e reconstruir a percepção das pessoas sobre o valor recebido pelos governos.

Um exemplo de política cuja relevância se destaca: a transparência dos dados públicos. Vigente desde 2011, a Lei de Acesso à Informação é um dos principais instrumentos para o exercício do direito democrático de saber o porquê, de ser informado, de opinar e se manifestar. As informações produzidas e custodiadas pelos governos em regra são públicas, conforme consta da LAI, simplesmente porque pertencem ao público. Os dados confiáveis e disponíveis são a principal forma de comunicação direta entre os governos e os cidadãos.

Os dados abertos e a transparência são poderosos instrumentos para construir confiança e estimular o surgimento de soluções úteis para problemas ainda não resolvidos pelo próprio Estado. Uma narrativa coerente sobre o que acontece no país poderá ser estabelecida somente quando todos souberem e compreenderem os fatos sustentados nos dados. Entender a importância deste novo serviço público e conseguir ser eficiente utilizando a melhor tecnologia possível é uma habilidade fundamental do gestor público no futuro.

O termo governo como plataforma, utilizado para definir uma infraestrutura de informação que permita a cidadãos e organizações privadas (re)utilizarem dados públicos para construir novas soluções para a sociedade, é cada vez mais relevante em países desenvolvidos.

Os profissionais públicos precisam estar aptos a entender esse tipo de arquitetura institucional e propor soluções, como as que viabilizam a democratização de informações sobre os problemas brasileiros em conjunto com a proteção de dados pessoais, por exemplo. A reforma administrativa precisa estimular a mudança da perspectiva de funcionamento do Estado por quem dele é parte, de dentro pra fora.

A nova formação dos agentes públicos para o mundo pós-Covid e digital precisa revisar crenças e comportamentos históricos, como a sensação de estabilidade e de autossuficiência. A essência da transformação digital das instituições está na capacidade de seus profissionais modificarem a percepção dos problemas a partir de novas habilidades analíticas, ferramentas e métodos de



vanguarda. E a reforma administrativa brasileira precisa possibilitar a transformação do Estado pela transformação das pessoas.

A pandemia é um evento histórico, e entre suas consequências está a rediscussão do papel do Estado no mundo conectado do século XXI. E com a relevância econômica dos governos para a sociedade brasileira, a sua transformação inevitável do Estado dependerá, principalmente, da reforma da mentalidade e das habilidades dos profissionais públicos. Qualquer reforma que não priorize a transformação por dentro da burocracia estatal será, na melhor hipótese, uma nova tentativa bem-intencionada e malsucedida.



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



# A necessidade de evolução na atuação das corregedorias dos tribunais de contas: novos tempos, novos contextos.

## A experiência recente da Corregedoria do Tribunal de Contas da União.

### **Ana Lúcia Arraes de Alencar**

Ministra do Tribunal de Contas da União, Vice-Presidente e Corregedora.

### **Dione Mary de Cerqueira Barbosa**

Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Chefe de Gabinete da Corregedoria do TCU.

### **Marluce Noronha Barcelos**

Técnica Federal de Controle Externo, Assessora do Gabinete da Corregedoria do TCU.

## **RESUMO**

As corregedorias dos tribunais de contas devem contribuir para uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva da organização e para a melhoria do desempenho dos servidores. Este trabalho visa a promover a reflexão da necessidade de aperfeiçoamento dessa unidade organizacional, a partir da experiência recente da Corregedoria do Tribunal de Contas da União no exercício de seus papéis orientador e punitivo. A partir de análise documental e pesquisa bibliográfica, é apresentado o contexto geral das corregedorias dos tribunais de contas brasileiros e da Corregedoria do TCU, ante as mudanças estruturais implementadas no órgão. Discorre-se sobre as funções precípua das corregedorias e os procedimentos de concretização dessas funções, assim como sobre o mister orientador das corregedorias, sob a perspectiva de atuação de uma liderança feminina. Constatou-se a necessidade de adaptação ao contexto organizacional e de adequação de competências legais e processos de trabalho da corregedoria a partir de diagnósticos estruturados para o aprimoramento do trabalho. Igualmente, evidencia-se a oportunidade de investimento em liderança feminina, cujas características, tais como flexibilidade, rápida adaptação, riqueza emocional no trato com as pessoas e com problemas de desempenho, contribuem para o desenvolvimento das pessoas e da organização.

**Palavras-chave:** Corregedorias. Função orientadora. Liderança feminina.



## 1. INTRODUÇÃO

Como tem sido a evolução da atuação das corregedorias dos tribunais de contas nos últimos anos? Quais papéis as corregedorias devem exercer, no âmbito dos tribunais de contas, para contribuir para uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva? Como as corregedorias podem, no exercício de seu papel orientador, contribuir para a melhoria do desempenho de servidores?

Esses questionamentos direcionam as reflexões apresentadas neste artigo a partir da experiência recente da Corregedoria do Tribunal de Contas da União (TCU), no exercício de seus papéis orientador e punitivo.

Para buscar respondê-los, realizou-se análise documental e pesquisa bibliográfica de fontes diversas, que somaram ao assunto em discussão. Buscaram-se informações em diversos documentos ou fontes secundárias, desde publicações avulsas, boletins, leis, cartilhas, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, sítios eletrônicos, etc., para propiciar o exame do tema sob um novo olhar.

O tema será exposto em três seções: na primeira, discorre-se, de maneira breve, sobre o contexto geral das corregedorias dos tribunais de contas brasileiros e, mais especificamente, sobre o da Corregedoria do Tribunal de Contas da União, ante as mudanças estruturais recentemente implementadas no órgão. Na segunda seção, apresentam-se as suas funções precípua das corregedorias e os procedimentos de concretização dessas funções. Busca-se, ainda, trazer reflexões sobre o mister orientador das corregedorias sob a perspectiva da atuação de uma liderança feminina. Na última, relata-se a experiência recente da Corregedoria do TCU na função orientadora e sua contribuição para a melhoria do desempenho dos servidores daquele órgão.

## 2. O CONTEXTO DE MUDANÇAS E AS CORREGEDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os tribunais de contas brasileiros vivenciaram expressivo crescimento de suas competências conferidas por legislações infraconstitucionais. A crise socioeconômica, os casos de corrupção e reiteradas crises fiscais passaram a exigir mais acuidade no exame das contas públicas. Vistos como instituições que devem representar a sociedade no Estado brasileiro, os tribunais de contas precisam ter mais agilidade e qualidade nos serviços ofertados à população. Por sua vez, a atuação efetiva das corregedorias dos tribunais pode contribuir para a eficácia do controle externo.

Do ponto de vista das organizações em geral, desde a década de 1990, uma nova era iniciou-se no mundo: a Era da Informação, que surge com o tremendo impacto da tecnologia da informação (CHIAVENATO, 2010, p.33). Nessa era digital, a aceleração das mudanças, a imprevisibilidade, a instabilidade e a incerteza afetam profundamente as instituições, do ponto de vista estrutural, cultural e comportamental.



No enfrentamento dos desafios dessa nova era, as organizações que mais se destacam, segundo o mesmo autor, privilegiam aspectos como simplicidade, agilidade, flexibilidade, redes internas de equipes, unidades estratégicas de negócios, qualidade, adequação ao negócio e à missão, aprendizagem organizacional, além de aspectos culturais, como ampla participação e envolvimento, comprometimento pessoal, orientação para o usuário, focalização em metas e resultados, busca da melhoria contínua e da excelência.

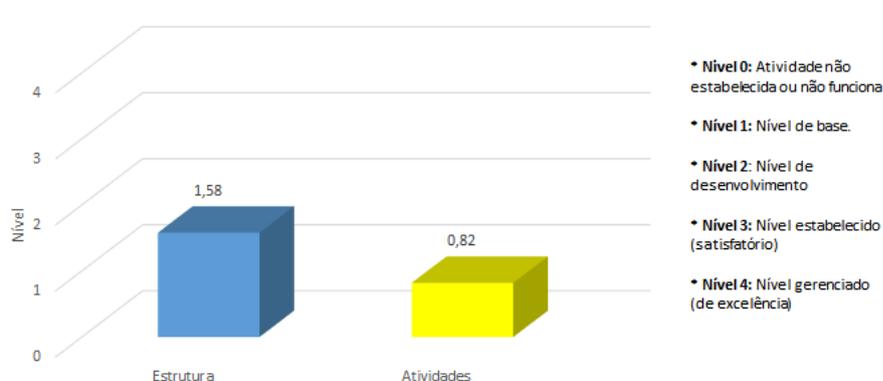
As corregedorias, no âmbito dos tribunais de contas da Administração Pública brasileira, são, em geral, unidades organizacionais de administração superior – estruturas de apoio à governança –, encarregadas de orientar e fiscalizar as condutas e as atividades funcionais de membros e servidores e, ainda, de contribuir para o aperfeiçoamento do controle externo, servindo-lhes de “instrumento de eficiência, efetividade e eficácia de suas ações” (ATRICON, 2017, p. 259).

Essas unidades devem ser, pois, um “ pilar fundamental na estrutura dos tribunais de contas, verdadeira indutora de boas práticas e de bons comportamentos e, via de consequência, de bons resultados” (ATRICON, 2016, p. 3).

Entretanto, a partir de amplo diagnóstico<sup>1</sup> realizado em 2013, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, com 33 tribunais de contas (27 estaduais e 6 municipais), mostrou-se que essa unidade de excelência precisa ser buscada, diante das oportunidades de melhorias identificadas pelo diagnóstico (ATRICON, 2013, p. 45).

Foram utilizados indicadores para avaliar as dimensões “estrutura” e “atividades” das corregedorias, os quais revelaram que, em média, essas dimensões das corregedorias encontravam-se deficitárias. A média nacional do indicador de “estrutura da corregedoria” apresentou nota 1,58 (nível de base) e do indicador de “atividades da corregedoria”, 0,82 (representa que a atividade não está estabelecida ou não funciona), numa escala que vai de 0 a 4 (ATRICON, 2016, p. 5), conforme mostra o gráfico 1:

Gráfico 1: Indicador “Corregedoria” dos TCs - 2013



Fonte: dados da pesquisa, a partir do Guia “Boas Práticas de Corregedoria dos Tribunais de Contas” (ATRICON, 2016).

1 Aplicação da ferramenta de avaliação Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas no âmbito do Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, MMD-TC QATC, em que foram avaliados 27 indicadores das áreas mais importantes para o desempenho dos tribunais.



Diante desse cenário, algumas iniciativas foram propostas, visando ao aprimoramento das corregedorias, dentre elas a elaboração de diretrizes referenciais que viabilizassem o seu efetivo funcionamento e a edição do guia “Boas Práticas de Corregedoria dos Tribunais de Contas”, em 2016, que contemplava os principais instrumentos normativos necessários à atuação de uma corregedoria (ATRICON, 2016).

Em novo diagnóstico (já no 4º ciclo de aplicação da ferramenta MMD-TC QATC), realizado em 2019, também pela Atricon, com 33 tribunais de contas, houve a ampliação dos critérios avaliativos do indicador para 5, quais sejam:

- critério 1 – O planejamento anual das atividades de correição contém metas e indicadores e se baseia em análise de riscos;
- critério 2 – A corregedoria do tribunal realiza correições ordinárias anuais em unidades e gabinetes de membros;
- critério 3 – Os servidores encarregados da atividade de correição pertencem ao quadro efetivo;
- critério 4 – As denúncias recebidas contra membros e servidores são processadas pela corregedoria; e
- critério 5 – O colegiado administrativo ou instância equivalente avalia o desempenho da corregedoria, ao menos anualmente, com base em indicadores e metas. Esse indicador avalia se a corregedoria funciona como impulsionadora da efetividade do tribunal, desenvolvendo atividades permanentes de correição e de controle disciplinar dos membros e servidores.

Apurou-se a média nacional<sup>2</sup> de 1,24, aferida nos cinco critérios, numa escala de medição que vai da nota mínima = 0 (nível 0 - atividade não estabelecida ou não funciona) à nota máxima = 4 (nível 4 – gerenciado – de excelência) (ATRICON, 2019, p. 27). Essa média apurada também está no “nível de base” da escala e sinaliza, assim como em 2013, a necessidade urgente de medidas de aprimoramento das corregedorias que lhes garantam condições de exercer seu papel.

No caso da Corregedoria do TCU, que participou do diagnóstico em 2019, a pontuação do indicador referente a “Corregedoria” foi 3 – nota atribuída pelo cumprimento de quatro critérios –, que indica, na escala de medição, nível estabelecido - satisfatório (conf. gráfico 2). Apenas em relação ao critério 2 (A corregedoria do tribunal realiza correições ordinárias anuais em unidades e gabinetes de membros), não houve pleno atendimento, visto que a Corregedoria realiza inspeções ordinárias em unidades da Secretaria do TCU, mas não em gabinetes de membros. No ano de 2019, iniciou-se acompanhamento virtual de indicadores processuais, por meio de painéis de indicadores elaborados em parceria com a área de

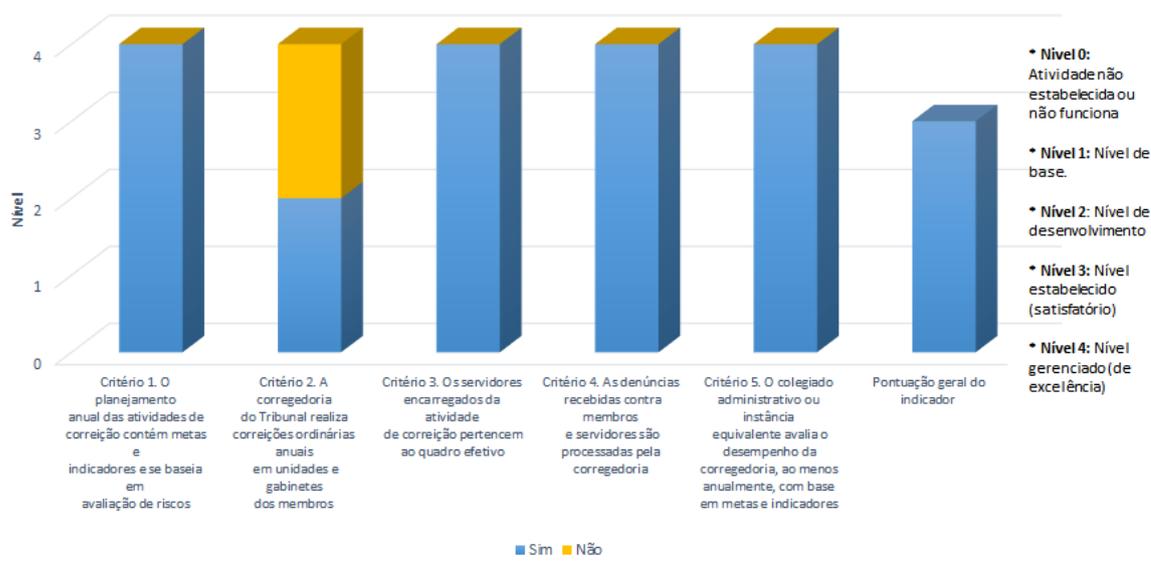
---

2 Para conhecer outros resultados desse diagnóstico vide no endereço eletrônico disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/apresenta%C3%A7%C3%A3o-MMD-TC-ciclo-2019-XXX-Congresso-da-Atricon-I-Congresso-Internacional-dos-TCs-13-11-2019-prezi.pdf>> Acesso em: 12 ago. 2020.



tecnologia de informação para monitoramentos periódicos do fluxo processual em todo o Tribunal, inclusive nos gabinetes de membros. Os resultados dos trabalhos da Corregedoria do TCU estão disponíveis e podem ser acessados no portal da instituição.

Gráfico 2: MMD-TC QATC - Dimensão Corregedoria



Fonte: dados da pesquisa, a partir da Planilha de Avaliação do MMD-TC QATC 2019 do TCU.

Em busca de melhorias e referenciais externos, em 2019, a Corregedoria do TCU aderiu ao Programa de Fortalecimento de Corregedorias - PROCOR, criado pela Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria nº 1.000, de 28 de fevereiro de 2019, da Corregedoria-Geral da União, para apoiar os órgãos e as entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na execução de suas atividades correcionais (CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

Dentre os objetivos desse programa, destaca-se a promoção e o aprimoramento na condução de procedimentos correcionais; a integração das atividades correcionais; o aperfeiçoamento da gestão de processos; uso de novas tecnologias e soluções inovadoras para aperfeiçoar as apurações correcionais; o intercâmbio de informações e de experiências entre as corregedorias; e a capacitação de agentes públicos nas atividades correcionais (CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

Os tribunais de contas podem, voluntariamente, participar do Procor, mediante a assinatura de termo de adesão pela autoridade competente, conforme orientação da referida portaria.

Para ações de benchmarking, no âmbito dos tribunais de contas, realiza-se, anualmente, o Encontro Nacional das Corregedorias e Ouvidorias dos Tribunais de Contas – ENCO, que objetiva o compartilhamento de experiências e boas práticas importantes para o desenvolvimento dos trabalhos das corregedorias e ouvidorias dos tribunais de contas do País.



## 2.1 A CORREGEDORIA DO TCU

No Tribunal de Contas da União, a função de corregedor está, atualmente, instituída por sua Lei Orgânica – Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 –, art. 69, e é exercida pelo Vice-Presidente do Tribunal, eleito para mandato de um ano civil, permitida a reeleição apenas por um período de igual duração (BRASIL, 1992).

As atribuições do corregedor estão estabelecidas no Regimento Interno da Corte de Contas, por meio da Resolução-TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002, com redação dada pela de nº 246, de 30 de novembro de 2011 (TCU, 2011), quais sejam:

Art. 32. Incumbe ao Vice-Presidente, no exercício das funções de Corregedor:

- I – exercer os encargos de inspeção e correição geral permanentes;
- II – relatar os processos administrativos referentes a deveres dos ministros e ministros-substitutos do Tribunal e dos servidores da Secretaria;
- III – auxiliar o Presidente nas funções de fiscalização e supervisão da ordem e da disciplina do Tribunal e de sua Secretaria;
- IV – apresentar ao Plenário, até a última sessão do mês de fevereiro do ano subsequente, relatório das atividades da Corregedoria. (TCU, 2011)

A atuação do corregedor está regulamentada pela Resolução-TCU nº 159, de 19 de março de 2003, alterada pela de nº 272, de 18 de novembro de 2015, conforme abaixo (TCU, 2003):

Art. 1º A atuação do Corregedor tem por finalidade:

- I - contribuir para melhoria de desempenho e aperfeiçoamento de processos de trabalho das unidades da Secretaria do Tribunal;
- II - contribuir para alcance das metas estipuladas nos planos institucionais do Tribunal;
- III - contribuir para desenvolvimento das atividades das unidades da Secretaria do Tribunal dentro de elevados padrões éticos e em conformidade com as normas legais e regulamentares pertinentes;
- IV - apurar infrações de dever funcional cometidas por membro do Tribunal e por servidores da Secretaria (incluído pela Resolução-TCU nº. 272, de 18/11/2015, DOU de 20/11/2015). (TCU, 2003)

O Gabinete do Corregedor (Corregedoria) conta com estrutura própria e adequada ao desempenho de suas atividades e quadro funcional composto por servidores efetivos, conforme tabela 1:



Tabela 1: Quadro funcional

Cargo/função	Função de confiança	Qtde.
Chefe de Gabinete	FC-5	1
Assessor	FC-3	2
Oficial de Gabinete	FC-3	1
Assistente Técnico	FC-2	1
Auditores	-	3
Técnicos	-	1
Total de servidores		9

Fonte: dados da pesquisa a partir do Sistema GRH, em 12 ago. 2020

## 2.2 O NOVO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA: MUDANÇAS NA ARQUITETURA ORGANIZACIONAL, PROCESSOS DE TRABALHO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

O TCU é instituição centenária e, durante toda sua existência, passou por inúmeras mudanças, decorrentes de seu ambiente interno ou externo.

No cumprimento de sua missão institucional de **“aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”**, o Tribunal deve buscar, ao desempenhar suas funções, ser “um modelo de organização que lidera pelo exemplo”<sup>3</sup>, que atua, em suas operações, com economicidade, eficiência e efetividade e em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de oferecer *accountability*, transparência e boa governança pública.

Ao longo das trocas de gestão, reestruturações organizacionais são realizadas no sentido do cumprimento dessa missão. Desde 1º de abril de 2019, novo modelo de gestão<sup>4</sup> foi implementado pela instituição, com base em diversos diagnósticos, projetos de modernização e de gestão de riscos, de forma a subsidiar o projeto de gestão para o biênio 2019-2020.

Segundo Chiavenato (2010, p. 48), a estrutura organizacional constitui a maneira pela qual a empresa se organiza para utilizar adequadamente a sua tecnologia, essa entendida como

3 ISSAI 12 - Valor e Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores. As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores foram aprovadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI em 2013.

4 Informações adicionais sobre o novo modelo de gestão estão disponíveis no endereço eletrônico: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento/planejamento-institucional/novo-modelo-de-gestao/>> Acesso em: 10 ago. 2020.



todo o conjunto de conhecimentos utilizáveis para alcançar determinados objetivos da organização. Assim, o desenho da organização reflete como ela aplica os seus recursos.

Ademais, o novo regime fiscal, trazido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016) – que regula a limitação dos gastos públicos–, ocasionou a redução da disponibilidade orçamentária e financeira e a conseqüente redução da força de trabalho do Tribunal, o que impôs velocidade à reestruturação, maior estímulo à inovação em métodos de trabalho e ao emprego intensivo de tecnologia da informação, como forma de mitigar os impactos negativos no cumprimento dos objetivos e no alcance de resultados pelo TCU.

As mudanças implementadas objetivaram viabilizar ganhos de eficiência, de produtividade e de eficácia, tanto na dimensão do controle externo quanto na gestão administrativa, por meio da racionalização de estruturas e processos de trabalho estratégicos e de suporte, o que demandou ajustes corporativos de amplo espectro, alguns ainda em implantação.

Do ponto de vista de rearranjo da arquitetura organizacional, houve redução do número de unidades e subunidades, redistribuição de competências, de modo a otimizar os processos e atividades, a utilização da expertise técnica e da capacidade gerencial, a amplitude de comando, a força de trabalho e, ainda, a fortalecer a especialização das unidades.

Buscou-se reduzir, ainda, a fragmentação, a dispersão de esforços, a perda da visão sistêmica e os elevados custos de transação.

No âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, unidade finalística do TCU, ocorreu a centralização do planejamento e da supervisão das ações de controle nas unidades técnicas de controle externo da sede, que visou a proporcionar integração interna, foco de atuação, sinergia de trabalhos, ganhos de escala, elevação da produtividade, melhoria na qualidade das fiscalizações e alcance de melhores resultados. A centralização da gestão de documentos e de processos em uma única unidade também proporcionou visão abrangente e sistêmica de todos os processos de trabalho desenvolvidos e oportunidade de racionalização. As unidades do TCU nos estados deixaram de exercer competências específicas de controle e passaram a ter novas atribuições: representar o Tribunal e interagir com os órgãos de controle e fiscalização no estado, produzir conhecimento para subsidiar ações de controle e promover a divulgação da imagem da instituição. Houve redução da estrutura dessas unidades, e os servidores que ficavam nos estados foram realocados em unidades técnicas da sede do tribunal, por meio de trabalho remoto<sup>5</sup>.

Em toda a Secretaria do Tribunal, houve redução do número de funções de confiança, que ficaram em reserva, proporcionando redução de despesas com pessoal.

Quanto a processos de trabalho, buscou-se racionalização, simplificação e desburocratização, com foco na viabilidade de transformação de serviços convencionais

---

5 Para saber mais sobre as mudanças implementadas vide Resolução-TCU nº 305/2018 e Relatório Anual de Atividades do TCU 2019.



em digitais, com a adoção intensiva de tecnologia da informação, como, por exemplo, a plataforma digital de interação entre o TCU, jurisdicionados e cidadãos - ConectaTCU<sup>6</sup>.

Sabe-se que a transformação digital<sup>7</sup> é fenômeno a partir qual governo e sociedade têm mudado a forma de prestar e consumir informações e serviços, a partir do advento de novas tecnologias disruptivas (computação em nuvem, mídias sociais, mobilidade e big data, dentre outras). É um novo paradigma no modo como os atores de governo, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos têm interagido entre si. O Tribunal reconhece o poder transformador da tecnologia na melhoria da eficiência da Administração Pública desde as primeiras fiscalizações, ocorridas no início da década de 1990, na área de sistemas de informação.

Mais recentemente, a partir de 2015, a instituição priorizou esforços para que houvesse um salto de inovação do controle. “A conjugação da tecnologia da informação com recursos de telecomunicação, georreferenciamento e técnicas estatísticas aplicáveis à análise de dados viabilizaram atuação ainda mais eficaz do TCU” (TCU, 2017, p.6).

O Tribunal tem investido, continuamente, nessas novas tecnologias disruptivas, com potencial de alavancar suas operações e produzir mais e melhores serviços à sociedade e de promover mais interação entre agentes governamentais, a partir de novos modelos e processos de negócio.

Assim, o TCU busca transformar seus processos de trabalho e serviços ofertados em digitais, além de incentivar o movimento de transição de “governo analógico” em “governo digital”.

### 2.3 O NOVO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA: MUDANÇAS NA GESTÃO DE PESSOAS, TRABALHO REMOTO, TELETRABALHO E GESTÃO DE DESEMPENHO

A implantação do novo modelo de gestão requereu a priorização de ações que consolidassem a gestão de pessoas por resultados, bem como o aperfeiçoamento de práticas gerenciais para gestão de equipes a distância, haja vista o incremento da modalidade de trabalho remoto<sup>8</sup>.

Assim foram promovidas alterações na gestão de desempenho profissional dos servidores, especialmente por meio da Portaria-TCU nº 307, de 27 de setembro de 2019, alterada pela Portaria-TCU nº 72, de 17 de abril de 2020 (TCU, 2019d), buscando, dentre outros aspectos,

6 Para conhecer outras ações estruturantes vide Portaria-TCU nº 181, de 23 de maio de 2019, que aprova o Plano de Gestão do TCU para o período de abril de 2019 a março de 2021.

7 Para mais detalhes sobre a transformação digital no TCU vide página disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transformacao-digital/perguntas-e-respostas/> Acesso em: 12 ago. 2020.

8 As demais ações estruturantes priorizadas constam da Portaria-TCU nº 181, de 23 de maio de 2019, que aprova o Plano de Gestão do TCU para o período de abril de 2019 a março de 2021.



simplificar o processo avaliativo, induzir o comportamento cooperativo entre servidores e unidades, apoiar, de maneira mais célere, os gestores nos casos de servidores com baixo desempenho, e reconhecer aqueles que se destacam, por meio do Programa Reconhe-Ser - Portaria-TCU nº 306, de 27 de setembro de 2019 (TCU, 2019c).

Consoante o art. 3º da Portaria-TCU nº 307/2019, a gestão do desempenho profissional consiste em processo contínuo que envolve o avaliador, o servidor e a chefia imediata e contempla as seguintes fases (TCU, 2019d):

I - planejamento: definição acordada dos resultados e comportamentos que se esperam do servidor para o período avaliativo; II - acompanhamento: monitoramento periódico dos resultados e comportamentos apresentados pelo servidor ao longo do período avaliativo, de forma a permitir eventuais ajustes no planejamento e/ou mudanças de atitude que levem ao atendimento do que se espera do servidor;

III - avaliação de desempenho profissional: comparação entre os resultados e comportamentos apresentados pelo servidor e o que era esperado dele para o período avaliativo, traduzida na forma de níveis de desempenho, consoante o disposto no Anexo II desta Portaria; e

IV - comunicação: apresentação para o servidor da avaliação do seu desempenho profissional e dos aspectos que devem ser melhorados ou reforçados.

Parágrafo único. A fase de avaliação de desempenho profissional prevista no inciso III deste artigo obedece ao cronograma constante do Anexo I desta Portaria e compreende as seguintes etapas:

- a) indicação de nível de desempenho profissional pela chefia imediata;
- b) manifestação do diretor, se couber; e
- c) homologação e/ou alteração dos níveis de desempenho profissional pelo avaliador. (TCU, 2019d)

Ainda de acordo com a referida portaria, em seu art. 7º, os resultados e os comportamentos esperados do servidor são claramente acordados entre este e sua chefia, sendo obrigatório o registro formal das atividades nas situações descritas no § 5º:

Art. 7º Os resultados e comportamentos esperados do servidor para o período avaliativo deverão ser acordados entre chefia imediata e servidor, com a ciência do avaliador, em consonância com as metas definidas para a unidade e para o TCU no âmbito do planejamento institucional.

(..)



§ 5º É obrigatório o registro formal das atividades a serem realizadas pelo servidor nas seguintes situações:

I - servidor com desempenho insuficiente no período avaliativo anterior, nos termos do art. 27 desta Portaria;

II - durante o período de teletrabalho; ou

III - a pedido do servidor. (TCU, 2019d)

Observa-se que a norma prevê que o servidor com desempenho insuficiente deve ser acompanhado de maneira diligente, como se discutirá, mais adiante, neste trabalho.

De igual forma, também o servidor em regime de teletrabalho deve ter seu desempenho monitorado em termos de produtividade e qualidade.

A utilização do regime de teletrabalho no Tribunal remonta ao ano de 2009, a partir da edição da Portaria-TCU nº 139, de 9 de março de 2009, que versava sobre a realização de trabalhos fora de suas dependências, a título de experiência-piloto (TCU, 2009). Nos anos seguintes, diversas unidades do Tribunal, tanto de controle externo como de gestão, passaram a utilizar o teletrabalho, alavancando seus resultados.

Em 2018, esse processo de aprimoramento teve seu ápice com a criação de uma unidade digital, conforme disciplinado pela Portaria-TCU nº 98, de 3 de abril de 2018 (TCU, 2018a), estando a totalidade dos servidores em trabalho remoto, alcançando resultados muito positivos de produtividade e eficiência.

Os resultados alcançados com esse modelo de negócio, com servidores trabalhando remotamente, inspiraram sua replicação em outras áreas do órgão, nesse novo modelo de gestão, a partir de 1º de abril de 2019, de modo a potencializar o cumprimento de metas e o alcance dos objetivos.

Em decorrência da pandemia da Covid-19, a partir de março de 2020, a quase totalidade dos servidores do TCU passou para o regime de teletrabalho, e, na avaliação realizada por meio de pesquisa com gestores e servidores, dois meses após o início do isolamento social, evidenciou-se o alinhamento de percepção positiva entre eles quanto a diversos aspectos do trabalho remoto naquele momento, quais sejam: efetividade da comunicação entre as equipes, distribuição das atividades e produtividade das equipes, adequação à rotina e intenção de continuar em teletrabalho após a crise (TCU, 2020a).

## 2.4 A CORREGEDORIA NESSE NOVO CONTEXTO DE GESTÃO

A Corregedoria, como unidade organizacional do TCU, também passou por alterações estruturais, com ampliação de competências, adequação de força de trabalho e redesenho de processos e atividades.



Recebeu a competência para a apuração de responsabilidade de servidores por infração praticada no exercício de suas atribuições (instauração de processos administrativos disciplinares - PAD), que antes estava no âmbito da Secretaria-Geral de Administração, além da atribuição para apurar condutas por insuficiência de desempenho, no âmbito do novo processo de gestão de consequências, em apoio aos gestores e à Secretaria de Gestão de Pessoas.

Para aprimoramento da gestão interna, foram elaborados a estratégia de atuação para alinhamento da equipe e os planos de trabalhos semestrais; realizou-se o mapeamento dos processos de trabalhos e atividades, com que se buscaram racionalização e incorporação de novas tecnologias para execução dos trabalhos, como a utilização de videoconferências em inspeções e audiências e o uso de painéis de informação para monitoramento de indicadores de fluxos processuais.

A unidade focou no seu papel orientador, realizando visitas técnicas, com o objetivo obter informações tempestivas sobre o funcionamento sistêmico do TCU, em função da implementação do novo modelo de gestão, para contribuir com a melhoria do desempenho organizacional, ao monitorar indicadores processuais, identificar e compartilhar boas práticas, bem como apoiar a gestão de desempenho dos servidores (GABINETE DA CORREGEDORIA, 2019).

Os processos de trabalho mapeados, que representam a totalidade das ações hoje realizadas na Corregedoria, foram: exame de admissibilidade, investigação preliminar, processo administrativo-disciplinar – rito ordinário, processo administrativo-disciplinar – rito sumário, sindicância patrimonial, sindicância acusatória, visita técnica, inspeção, monitoramento de indicadores processuais, apuração da insuficiência de desempenho de servidores e emissão de certidão.

### **3. COMO ATUAR, CONSIDERANDO O NOVO CONTEXTO, E A OBSERVÂNCIA ÀS FUNÇÕES TÍPICAS DE CORREGEDORIA DE TRIBUNAL DE CONTAS**

As corregedorias, de modo geral, são unidades orientadoras e fiscalizadoras de atividades funcionais e da conduta de servidores ou membros dos tribunais de contas.

Estão orientadas a apurar irregularidades e aplicar penalidades, quando necessário, assim como a verificar a regularidade do serviço e a eficiência de atividades e processos de trabalho de uma unidade organizacional, orientando para a adoção de medidas preventivas ou saneadoras.

No exercício de suas funções, as corregedorias devem observar, além dos princípios básicos da Administração Pública, ínsitos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios: do devido processo legal, pelo qual se exige a observância de ritos legalmente previstos para aplicação da penalidade (MADEIRA, 2008, p. 54); da ampla defesa e contraditório, pelo qual o acusado tem o direito de se utilizar de todos os meios de defesa admissíveis no ordenamento



jurídico; da verdade material, com o que se busca chegar o mais próximo possível da verdade dos fatos, com produção de provas, para formar convicção sobre o caso; da motivação, mediante o qual “a razão e os fundamentos de qualquer decisão administrativa que implique restrições a direitos dos cidadãos devem obrigatoriamente ser explicitados” (MELLO, 2006, p. 108); do formalismo moderado, que permite a dispensa de formas rígidas, com exceção das exigidas em lei e relativas a direitos dos acusados; e, finalmente, o princípio da presunção da inocência, o qual estabeleceu que, durante apuração disciplinar, enquanto não houver decisão final condenatória, o acusado é considerado inocente.

### 3.1 FUNÇÃO PUNITIVA

Em sua função punitiva, a corregedoria exerce o poder disciplinar, que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), “é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”.

Para tanto, a Corregedoria do TCU se utiliza de instrumentos de apuração, tais como investigação preliminar, sindicância investigativa, sindicância patrimonial, processo administrativo disciplinar (PAD) e processo administrativo disciplinar sumário, conforme segue:

- a. investigação preliminar: exame de admissibilidade do fato denunciado, com vistas à definição de autoria e materialidade. Por vezes, à unidade, chegam denúncias sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público ou sem indícios mínimos da conduta apontada como ilegal, que devem ser arquivadas, nos termos do parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe:

Art. 144 (...)

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.  
(BRASIL, 1990)

- b. sindicância investigativa: procedimento apuratório de falta disciplinar, com o qual, pela autoria e materialidade, não se justifica a instauração imediata de processo administrativo disciplinar. Necessita-se elucidar os fatos, para posterior instauração de processo e punição do infrator;
- c. sindicância patrimonial: tem por objetivo colher informações no sentido de amparar a instauração de processo administrativo disciplinar para apuração de práticas corruptas, em casos de patrimônio aparente superior à renda licitamente comprovada.
- d. processo administrativo disciplinar (PAD): instrumento de apuração de responsabilidade de servidor por infração cometida no exercício do cargo ou a este associada, que observa o contraditório e aplica penas estatutárias. O PAD deve ser conduzido por comissão formada



por três servidores estáveis, no prazo de até sessenta dias, prorrogado por igual período (Lei nº. 8.112/1990);

- e. processo administrativo disciplinar sumário: procedimento mais simples que o PAD, destinado a apurar responsabilidades do servidor público federal por abandono de cargo, inassiduidade habitual e acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

Importante ressaltar que, quanto aos membros do TCU, que são regidos pela Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979), as apurações disciplinares constam do atual Regimento Interno do Tribunal (TCU, 2011), conforme segue:

Art. 50. O Tribunal poderá determinar, por motivo de interesse público, a disponibilidade ou a aposentadoria de ministro da Corte, assegurada a ampla defesa.

§ 1º Em qualquer dos casos, antes da instauração do procedimento, o Presidente do Tribunal remeterá ao ministro implicado cópia dos elementos contra ele coligidos, franqueando ao acusado oportunidade para apresentação de defesa prévia, no prazo de quinze dias, contado a partir da notificação.

§ 2º Findo o prazo estabelecido para oferecimento de defesa prévia, tenha esta sido ou não apresentada, o Presidente convocará o Tribunal para, em sessão ordinária ou extraordinária, ouvido o Ministro-Corregedor, deliberar a respeito da instauração do processo.

§ 3º Determinada a instauração do procedimento, será procedida à distribuição do feito, mediante sorteio de relator.

§ 4º A partir da instauração do procedimento, o Tribunal poderá, a qualquer tempo, afastar o ministro implicado do exercício de suas funções, sem prejuízo dos vencimentos e das vantagens do cargo, até a deliberação final.

§ 5º Finda a fase de instrução do processo, será aberto novo prazo de quinze dias para apresentação de defesa e igual prazo para manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 6º O julgamento será realizado em sessão ordinária ou extraordinária, sendo que a disponibilidade ou a aposentadoria somente poderá ser determinada mediante o voto da maioria absoluta dos ministros efetivos do Tribunal, excluído o ministro processado.

§ 7º O Presidente participará da votação de que trata o parágrafo anterior.

§ 8º Da decisão publicar-se-á o acórdão.



§ 9º Se a decisão concluir pela disponibilidade ou aposentadoria do ministro, será comunicada, imediatamente, ao Poder Executivo para a formalização do ato.

§ 10 A aposentadoria voluntária do ministro implicado, publicada em data anterior ao julgamento de que trata o § 6º, implicará o imediato arquivamento do feito.

§ 11 Aplicam-se aos Ministros-Substitutos o disposto no presente artigo. (TCU, 2011)

### 3.2 A FUNÇÃO ORIENTADORA NA VISÃO DA LIDERANÇA FEMININA

Ao falar da função orientadora, não se pode deixar de registrar que, nos anos de 2019 e 2020, na Corregedoria do TCU, a liderança da unidade foi exercida por maioria feminina. Até porque, pela segunda vez na sua história centenária, o Tribunal de Contas da União conta com uma corregedora.

No mundo profissional moderno, as mulheres exercem suas competências, não só para o bem-estar de sua família, mas também a serviço da sociedade. No caso do TCU, os concursos públicos favoreceram a entrada de servidoras em seus quadros, em que pese serem apenas 26,5% do total, e ainda hoje precisam lidar com preconceitos e suplantá-los no caminho difícil, porém inexorável, da conquista de espaço e protagonismo profissional.

Com base no conceito de liderança, como sendo a capacidade de envolver pessoas e entender suas necessidades, aspirações, anseios, conciliar interesses da organização e propiciar ambiente favorável ao desenvolvimento e, especialmente, agir de acordo com seu discurso, uma vez que deve servir de exemplo para as pessoas que o seguem – segundo CHARAN (2008, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D’Agostini, p. 93) –, a Corregedoria deu ênfase em sua atuação com foco na melhoria do desempenho organizacional e profissional dos servidores.

Tal ênfase se deu, especialmente, pelas características de uma liderança feminina, cujo perfil será destacado a seguir, a partir da literatura sobre o tema.

Importante ressaltar que o exercício da liderança pouco tem a ver com o domínio de habilidades raras. Requer habilidades individuais, de autoconhecimento, de expressão e de comunicação, bem como a capacidade de enfrentar o futuro com confiança, ousadia e flexibilidade, conforme MOTTA (2004, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D’Agostini, p. 95).

As incertezas fazem parte de todos os aspectos de nossas vidas, inclusive do mundo profissional, e, assim, habilidades de rápida adaptação e flexibilidade são indispensáveis nesse contexto; tal perfil combina com a mulher, segundo RENESCH (2003, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D’Agostini, p. 98).



Para Aburdene e Naisbitt (1993, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D'Agostini, p. 102), as empresas tendem a incorporar valores ditos femininos: a importância do relacionamento, o trabalho em equipe, a cooperação no lugar da competição, a participação no lugar da centralização, a sociabilização no lugar da imposição.

Destaca-se, ainda, riqueza emocional como outro aspecto importante na atuação da mulher como líder o que faz as pessoas se sentirem compreendidas. Essa capacidade emocional leva a mulher a reconhecer as suas emoções e a captar a emoção e o sentimento dos outros. Permite a criação de empatia no ambiente de trabalho e favorece a confiança, a lealdade, a comunicação de mudanças e desapontamentos e a capacidade de colocar as necessidades dos demais em primeiro lugar. As mulheres devem deixar vir à superfície as suas características, para que essas sejam conhecidas de todos, explorando o seu próprio estilo e não imitando o modelo de liderança masculino. A sua conquista tem sido lenta, mas persistente e estruturada, com inteligência e muita perspicácia, de acordo com CARREIRA, MENCHU; MOREIRA (2006, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D'Agostini, p. 104).

Elas se tornam importantes nas organizações, porque suavizam as relações e podem fazer uso da emoção e de sua sensibilidade; enquanto uma classe, exibem essas características particulares de liderança de uma forma muito mais acentuada do que os homens, segundo LODEN (1988, CUNHA, *apud* Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D'Agostini, p. 102). Já os homens que exercem a função de líder, apresentam, muitas vezes, comportamento mais independente, assertivo e competente, enquanto as mulheres tendem a ser amigáveis, expressivas e não egoístas. Com isso, fica bem claro que as características masculinas e femininas, quanto ao comportamento de liderança, diferem em sua essência, exercendo, cada qual, influências distintas na equipe e na organização como um todo, conforme FRANKEL (2007, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D'Agostini, p. 102).

Além disso, a líder feminina, em geral, demonstra cuidados bem maiores com a equipe e consegue perceber aquilo de que cada indivíduo necessita para atingir melhores resultados. Consegue enxergar os integrantes do seu grupo de forma mais holística, resultado da cultura na qual ela foi criada, da ênfase em cuidar e perceber as necessidades familiares, conforme LODEN (1988, *apud* CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D'Agostini, 102).

Com a influência das características de uma liderança feminina, tais como flexibilidade, rápida adaptação, riqueza emocional no trato com os demais outros e com problemas de desempenho, ênfase em perceber necessidades das pessoas nas unidades organizacionais, adotaram-se mecanismos de prevenção e orientação quanto ao desempenho de servidores e da instituição, conforme segue.

### 3.2.1 Procedimentos de prevenção

Ações preventivas, em síntese, objetivam a eliminação da causa de “potencial não conformidade” ou outra situação potencialmente indesejável. Com ações corretivas, previne-se a recorrência da “não conformidade”, e com as preventivas, a ocorrência.



Os instrumentos de prevenção atualmente utilizados pela Corregedoria do TCU são as inspeções, visitas técnicas e tratamento dos casos de baixo desempenho de servidores, conforme a seguir:

- a. a) as inspeções se destinam a investigar aspectos específicos de atividades ou de procedimentos de trabalho de unidades organizacionais. Devem ser previstas em planos de correição, e as unidades organizacionais, objetos ou procedimentos a serem inspecionados são selecionados a partir de critérios de riscos para o controle externo e com foco nos objetivos definidos no Plano Estratégico do TCU. Vários métodos de fiscalização podem ser aplicados pelas equipes de inspeção, a exemplo de: técnicas de pesquisa, de entrevistas, de grupo focal; mapeamento de processos de trabalho; análise de indicadores de fluxo processual; consulta a normativos, a sistemas e painéis de informação; e verificação in loco.

Avançou-se bastante em inspeções na modalidade virtual, explorando sistemas de informações e painéis de indicadores sobre processos de controle externo, e se construíram indicadores de fluxo processual que merecem acompanhamento sistemático da Corregedoria;

- b. b) as visitas técnicas se destinam a avaliar objetos específicos da gestão. São previstas no plano semestral de correição e inspeção. Utiliza-se de entrevistas e questionários semiestruturados e possuem curto período de execução. Resultam em notas técnicas que encaminham sugestões de aperfeiçoamento de modelos de gestão.

Muito se assemelham a levantamentos de auditorias, os quais o TCU utiliza para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; e avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações;

- c. c) o tratamento dos casos de baixo desempenho<sup>9</sup>: processo de trabalho da Corregedoria, implantado em 2020, por ocasião da modificação do sistema de avaliação de desempenho adotado no TCU, o qual passou a prever que, ao se concluir o período avaliativo, inclusive o destinado ao exame dos recursos, a Secretaria de Gestão de Pessoas - Segep encaminhará à Corregedoria a relação dos servidores que obtiverem nível de desempenho “Não atendimento - entregas insatisfatórias” ou “Não atendimento - sem entregas”, com proposta de apuração de conduta.

Também assim, o normativo correspondente prevê que, em caso de flagrante insuficiência de desempenho detectada durante o decorrer do período avaliativo, o avaliador deverá encaminhar imediatamente à Corregedoria proposta de apuração da conduta do servidor, bem como dar ciência à Segep da referida proposta.

Quanto a este último instrumento de prevenção, discorreremos, no item a seguir, a conduta adotada pela Corregedoria do TCU.

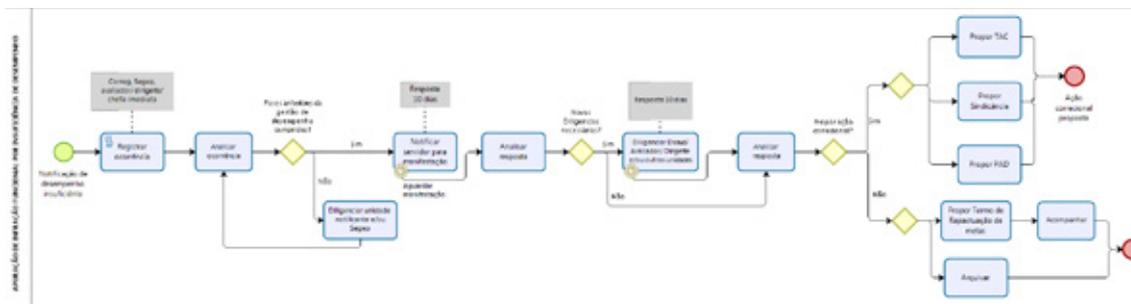
---

<sup>9</sup> Arts.27 e 28 da Portaria-TCU nº 307/2019.

#### 4. A CONTRIBUIÇÃO DA CORREGEDORIA PARA A MELHORIA DO DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para cumprir o disposto nas recentes normas relativas à avaliação de desempenho instituída na Corte de Contas, em especial a citada Portaria-TCU nº 307/2019, a Corregedoria estruturou o processo de trabalho de tratamento de casos de insuficiência de desempenho, conforme o seguinte fluxo (figura 1):

Figura 1: Fluxograma - processo de tratamento de casos de insuficiência de desempenho



Fonte: Corregedoria do TCU, 2020

Assim como desenvolveu sistema de tecnologia da informação para dar suporte a todas as fases da apuração, com vistas a promover eficiência e tempestividade no tratamento dessas situações.

A Corregedoria verifica se as etapas de gestão de desempenho foram negociadas com os servidores pelos gestores e pela Secretaria de Gestão de Pessoas, tais como estabelecimento de metas e prazos, ações educativas – caso necessárias à realização do trabalho, condições logísticas para realização das atividades, definição de critérios de qualidade, supervisão do trabalho, dentre outras questões, com o objetivo de promover cultura de acompanhamento e desenvolvimento dos servidores para o alcance dos resultados esperados das unidades do Tribunal.

Importante registrar que a Portaria-TCU nº 307/2019 se fundou no art. 16 da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o quadro de pessoal e o plano de carreira do Tribunal.

Entretanto, referido dispositivo legal (Lei nº 10.356/2001) limita o alcance da avaliação de desempenho, que tão somente é base de fixação da gratificação de desempenho; não há nenhuma referência ao efeito disciplinar (BRASIL, 2001):

Art. 16. Aos servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União é devida a Gratificação de Desempenho, em percentual fixado em até 80% (oitenta por cento), calculada conforme Avaliação de Desempenho Profissional apurada em razão da natureza das atividades desenvolvidas pelo servidor, do cumprimento de critérios de desempenho profissional mensuráveis e do implemento de metas, na forma estabelecida em ato do Tribunal de Contas da União.



§1º O ato referido neste artigo fixará percentual mínimo de Gratificação de Desempenho, de caráter institucional, que independerá do desempenho individual dos servidores, não inferior a 60% (sessenta por cento) do limite previsto no caput, observado o disposto no § 3º do art. 15 e garantida a uniformidade do intervalo de pontos percentuais a todos os servidores efetivos, ativos, inativos e pensionistas, do Tribunal de Contas da União.

§2º O ato que disciplinar as disposições previstas neste artigo deverá estabelecer, sempre que possível, critérios objetivos e uniformes para atividades de natureza similar. (BRASIL, 2001)

Cabe destacar que, atualmente, a gratificação de desempenho total do servidor, cujo valor máximo é de 80% do maior vencimento básico do respectivo cargo, constitui-se de parcela variável, equivalente a até 32%, atribuída ao servidor conforme seu nível de desempenho profissional aferido no período avaliativo, consoante o disposto no Anexo II da Portaria-TCU nº 307/2019:

Tabela 2: Níveis de desempenho profissional e gratificação de desempenho

NÍVEL DE DESEMPENHO	Parcela Variável da Gratificação de Desempenho (%)
Atendimento	32
Não atendimento – entregas parciais	16
Não atendimento – entregas insatisfatórias	8
Não atendimento – sem entregas	0

Fonte: Anexo II da Portaria-TCU nº 307, de 27 de setembro de 2019.

Os níveis de desempenho atribuídos pelo gerente aos servidores é que determinam o tratamento do caso pela Corregedoria.

Conseqüentemente, a referida Portaria-TCU nº 307/2019 não pode, por si mesma, amparar a persecução de infringência disciplinar, por falta de suporte legal; pode apenas fazer o encaminhamento dos casos para apuração pela Corregedoria.

Do ponto de vista legal, o amparo constitucional para a espécie pretendida se encontra no inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

(...)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (BRASIL, 1988)



Todavia, após 32 anos de mandato constitucional, ainda não foi editada a lei complementar referida no dispositivo citado. Propositura nesse sentido ainda está tramitando no Senado Federal (Projeto de Lei do Senado - PLS 116/2017), pendente de votação no Plenário daquela casa legislativa, para posterior encaminhamento para apreciação da Câmara dos Deputados Federais (SENADO, 2017).

Portanto, a exigência, pela Constituição Federal, de lei complementar inviabiliza o uso direto da avaliação de desempenho com objetivo de punir com a perda do cargo, isto é, servidores que não fizerem nenhuma entrega de trabalho no período avaliativo não perdem o cargo.

A estratégia da Corregedoria para dar consequência ao desempenho crítico dos servidores, em decorrência de tal lacuna legal, foi a de investigar as causas de insuficiência de desempenho, inclusive exaurindo questões de saúde mental junto ao serviço médico do Tribunal, e de, naqueles que requerem a persecução disciplinar administrativa, desde o descumprimento dos deveres previstos no artigo 116, I, II, III e X, quando caracterizadas ocorrências ocasionais até o comportamento habitual e negligente previsto no inciso XV do art. 117 c/c o inciso XIII do art. 132, todos da Lei nº 8.112/1990.

Os incisos do artigo 117 tipificam situações proibitivas aos servidores públicos federais. Como visto encontra-se, dentre essas tipificações, o proceder de forma desidiosa. Por si, esse comportamento abrange algumas circunstâncias, entre as quais a não realização de trabalhos ou obrigações atribuídas, seu fazimento parcial e o mal fazimento.

Note-se que, na tipificação da Lei nº 8.112/1990, há intercessão com os comportamentos observados na avaliação de desempenho (arts. 27 e 28 da Portaria-TCU nº 307/2019), como a não entrega do trabalho, a entrega insatisfatória e, mesmo, a má qualidade do serviço prestado.

Em decorrência, após a regular apuração das causas que levaram a esse quadro, e restando caracterizada a necessidade de dar consequências ao mal desempenho, observa-se o que define o inciso XV do art. 117 da Lei nº 8.112/1990. A diferença é que, na aplicação dessa lei, a imputação não ocorre diretamente da avaliação de desempenho (que não é por ela prevista nem reconhecida), mas, sim, da tipificação do comportamento desidioso, a ser apurado em processo administrativo disciplinar - PAD.

São aproveitados, no conjunto probatório, os procedimentos da avaliação de desempenho, desde que implementados devidamente, como o acordo prévio, o acompanhamento e a entrega de resultados.

Todos esses procedimentos devem ser documentados e complementados com a comprovação da ciência do responsável (o servidor que está sendo avaliado), bem como do registro da possibilidade de redarguição, que devem ser observados em respeito ao já lançado princípio constitucional da ampla defesa (última parte do inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal de 1988). Portanto esses procedimentos devem estar bem lançados e subscritos por quem de direito.



Aqui vale dizer que, não necessariamente, as eventuais contestações do avaliado devem ser aceitas, mas este, forçosamente, tem o direito a ser-lhe, tempestivamente, dada a oportunidade de contestar. E isso, para efeito legal, tem que ser feito por escrito e subscrito. De forma assemelhada, o avaliador, se não aceitar as contestações, no todo ou em parte, deve fundamentar sua rejeição por escrito, manter a posição original e dar ciência ao avaliado.

Todos esses apontamentos são avaliados, a posteriori, pela Corregedoria, na hipótese de apuração preliminar com vistas à instauração de PAD, bem como tais documentos comporão o conjunto probatório do possível processo administrativo disciplinar.

A partir da implantação deste modo de agir, a Corregedoria sinaliza para os servidores a efetiva gestão de consequências no ambiente organizacional, sem prescindir das iniciativas de investigação da situação funcional, para, de fato, subtrair os casos de servidores com baixo desempenho em decorrência de fatores alheios a sua capacidade de discernimento e de superveniências organizacionais que impactam nas entregas esperadas.

Em alguns casos nos quais o servidor demonstra, objetivamente, que situações de sua vida impactaram em seu baixo resultado, a Corregedoria determina que se faça um termo de repactuação de metas, entre o servidor e seu gerente, e aguarda a próxima avaliação para concluir sobre a necessidade de persecução disciplinar administrativa.

## 5. CONCLUSÃO

Com fundamento no referencial teórico apresentado e nas estratégias e no funcionamento da Corregedoria do TCU, nos anos de 2019 e 2020, expostos neste trabalho, as ideias centrais trazidas para reflexão, em síntese, trataram de:

- necessidade de entender e considerar as mudanças do contexto organizacional para adequar as competências legais e processos de trabalho da unidade;
- utilização de diagnósticos estruturados, marcos de medição e benchmark para conhecer referenciais de aprimoramento da atuação da Corregedoria;
- necessidade de trabalhar em rede e usar a tecnologia da informação para eficiência dos processos e procedimentos;
- investimento na liderança feminina que, dentre outras características voltadas para o desenvolvimento de pessoas e da organização, demonstra flexibilidade, rápida adaptação, riqueza emocional no trato com os demais e com problemas de desempenho e ênfase em perceber necessidades das pessoas nas unidades organizacionais;
- busca de mecanismos de escuta sistêmica sobre os aspectos do desempenho e instituir mecanismos de gestão de consequências.



Muito ainda há de se buscar para a excelência no exercício das competências da Corregedoria do TCU, tais como avaliações dos resultados dos serviços prestados e definição de indicadores de efetividade. Entretanto, importantes passos já foram dados nessa trajetória de aperfeiçoamento da gestão, a exemplo das ações apresentadas neste trabalho, que se espera sejam úteis para a reflexão aqui proposta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). **Avaliação dos Tribunais de Contas MMD-TC 2019**. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/apresenta%C3%A7%C3%A3o-MMD-TC-ciclo-2019-XXX-Congresso-da-Atricon-I-Congresso-Internacional-dos-TCs-13-11-2019-prezi.pdf>> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo**. Brasília, DF: Atricon, 2013. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON-\\_-Diagnostico-Digital.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON-_-Diagnostico-Digital.pdf)> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Guia Boas Práticas de Corregedoria dos Tribunais de Contas**. Brasília, DF: Atricon, 2016. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/biblioteca/boas-praticas-de-corregedoria-dos-tribunais-de-contas/>> Acesso em: 11 ago.2020.

\_\_\_\_\_. **Qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas: diretrizes e marco de medição de desempenho**. Apresentação Valdecir Fernandes Pascoal. Brasília, DF: Atricon, 2017. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF\\_LIVRO\\_2017-ATRICON.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF_LIVRO_2017-ATRICON.pdf)> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 11 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)> Acesso em: 11 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Corregedoria-Geral da União (CRG). **Portaria nº 1.000**, de 28 de fevereiro de 2019. Institui Segunda Versão do Programa de Fortalecimento da Atividade Correcional na Administração Pública. Disponível em:<[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33647/5/Portaria\\_1000\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33647/5/Portaria_1000_2019.pdf)> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)> Acesso em: 12 ago. 2020.



\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.356**, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/L10356.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10356.htm)> Acesso em: 17 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 116**, de 2017 (Complementar). Ementa: Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>> Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU)/Gabinete da Ministra-Corregedora. **Relatório Anual de Atividades da Corregedoria: Exercício 2019**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/corregedoria/relatorios-de-atividades/>> Acesso em: 6 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Inovação a serviço do controle: relatório de gestão 2015 e 2016**/Tribunal de Contas da União; Apresentação Aroldo Cedraz. – Brasília, DF: TCU, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao-do-presidente-do-tcu/>> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **ISSAI 12: Valor e Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores** – aprovada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI em 2013. Tradução: Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadoras-superiores-issai/>> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa sobre teletrabalho no TCU durante período de isolamento social. Resultados**. Tribunal de Contas da União. TCU (2020a). Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/uniao/pesquisa%2520teletrabalho/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/2/%2520?uuid=a3835360-eba7-11ea-bbb7-ad96e08403d9>> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Portal do Tribunal de Contas da União/Planejamento/**Novo modelo de Gestão**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento/planejamento-institucional/novo-modelo-de-gestao/>> Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Portal do Tribunal de Contas da União/**Transformação Digital**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transformacao-digital/introducao/>> Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria-TCU nº 98**, de 3 de abril de 2018. Dispõe sobre funcionamento de unidade da Secretaria do Tribunal de Contas da União organizada em ambiente digital (unidade digital). TCU (2018a). Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo - Ano 51, n. 62, (2018).



..... **Portaria-TCU nº 101**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre a realização de teletrabalho por servidores ocupantes de cargos no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União. TCU (2019a). Boletim do Tribunal de Contas da União Administrativo – Ano 52, n. 46, (2019).

..... **Portaria-TCU nº 139**, de 9 de março de 2009. Dispõe sobre a realização de trabalhos do Tribunal fora de suas dependências, a título de experiência-piloto. Boletim do Tribunal de Contas da União – Ano XLII, n. 8 (2009).

..... **Portaria-TCU nº 181**, de 23 de maio de 2019. Aprova o Plano de Gestão do Tribunal de Contas da União para o período de abril de 2019 a março de 2021 e a distribuição, nos períodos avaliativos, dos valores das metas que compõem o resultado institucional. TCU (2019b). Boletim do Tribunal de Contas da União Especial - Ano 38, n. 12 (2019).

..... **Portaria-TCU nº 306**, de 27 de setembro de 2019. Dispõe sobre o Programa de Reconhecimento dos Servidores do Tribunal de Contas da União (Programa Reconhe-Ser). TCU (2019c). Boletim do Tribunal de Contas da União Administrativo - Ano 52, n. 187 (2019).

..... **Portaria-TCU nº 307**, de 27 de setembro de 2019. Dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos servidores ocupantes dos cargos efetivos do Tribunal de Contas da União - TCU (2019d), alterada pela Portaria-TCU n. 72, de 17 de abril de 2020. Boletim do Tribunal de Contas da União Administrativo - Ano 52, n. 187 (2019).

..... **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2019**. Tribunal de Contas da União. TCU (2020b) – Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>> Acesso em: 6 ago. 2020.

..... **Resolução-TCU nº 159**, de 19 de março de 2003. Dispõe sobre a atuação do Corregedor do Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União -Normal – n. 12 (2003).

..... **Resolução-TCU nº 246**, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Republicada após alterações determinadas na Resolução-TCU nº 310/2019, conforme o disposto no art. 295, §2º, do Regimento Interno do TCU). Boletim do Tribunal de Contas da União Especial - Ano 39, n. 1 (2020).

..... **Resolução-TCU nº 305**, de 28 de dezembro de 2018. Define a estrutura, as competências e a distribuição de funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. TCU (2018b). Boletim do Tribunal de Contas da União Especial - Ano 38, n. 1 (2019).

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



CUNHA, Ana Cristina Cassani; SPANHOL, Carmem I. D'Agostini. **Liderança feminina: características e importância à identidade da mulher.** *Female leadership: characteristics and importance to woman's identity.* Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti, [S.l.], v. 4, n. 5, p. 91 - 114, abr. 2014. ISSN 2446-6298. Disponível em: <<https://saberhumano.emnuvens.com.br/sh/article/view/54>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**, 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 31ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar.** Brasília: Fortium Editora, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. 39. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

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





# Reforma Administrativa: novos princípios da Administração Pública

## Eduardo Loula Novais de Paula

Analista Técnico-Jurídico do Ministério Público do Estado da Bahia.

Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS).

Especialista em Direito Público pela Universidade Salvador (UNIFACS). Bacharel em Direito.

## RESUMO

O presente artigo visa comentar aspectos da Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020, apelidada de “Reforma Administrativa”, em especial no que concerne à previsão de acréscimo de novos princípios da Administração Pública, consoante alterações propostas no atual art. 37, *caput*, da Constituição Republicana de 1988.

**Palavras-chave:** Reforma Administrativa; Princípios da Administração Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

É fato público e notório que o Presidente da República enviou, no dia 03/09/2020, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), apelidada de “Reforma Administrativa”, com vistas a alterar diversas disposições constitucionais concernentes ao regime jurídico dos agentes públicos e à estrutura da Administração Pública.

Dentre as alterações propostas pelo Chefe do Poder Executivo consta a modificação do art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, que trata dos princípios gerais da Administração Pública.

O supramencionado dispositivo constitucional já foi alterado anteriormente, pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de Junho de 1998, aliás, também apelidada, à época, de “Reforma Administrativa”. Naquela oportunidade, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, foi acrescentado ao *caput* do art. 37 o princípio constitucional da eficiência.



Partindo da mesma premissa anterior de modernizar a estrutura da Administração Pública, considerada complexa e pouco flexível pelo Poder Executivo, consoante mensagem enviada ao Poder Legislativo, o Presidente da República propõe a inclusão de novos princípios, a saber: 1) Imparcialidade; 2) Transparência; 3) Inovação; 4) Responsabilidade; 5) Unidade; 6) Coordenação; 7) Subsidiariedade; 8) Boa Governança Pública.

Nesse diapasão, o presente artigo busca delimitar o conteúdo dos princípios aludidos, sem olvidar das considerações tidas como pertinentes acerca da inclusão desses princípios no texto constitucional.

## 2. NOVOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE

Os agentes públicos, ante a aplicação da teoria do órgão (ou da imputação volitiva), atuam apresentando a Administração Pública, vale dizer, a vontade do agente público se confunde com a do Estado, poder-dever conferido a ele pelo ordenamento jurídico.

Não se trata, portanto, de uma relação de mandato, haja vista a impossibilidade de o Estado manifestar sua vontade senão pela atuação do próprio agente público. Não se trata, de igual modo, de uma relação de representação, uma vez que o Estado é sujeito de direito, ou seja, pessoa jurídica de direito público interno, dotada de personalidade jurídica, capaz de responder pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Se o agente público apresenta a Administração Pública, é evidente que sua atuação deve estar alinhada com o princípio fundamental republicano (art. 1º da Constituição Federal de 1988), no qual a Administração Pública deve servir à sociedade, em detrimento de uma Administração Patrimonial, em que os cargos públicos são tidos como “propriedade” do soberano, e, conseqüentemente, os agentes públicos agem para garantir a proteção e os interesses desse soberano e dos seus “apadrinhados” e não o interesse público.

Servir à res pública, assim, significa atuar de modo impessoal, sem preferências, favoritismos, corporativismos, mas também sem perseguições, sectarismos, acossamentos.

A expressão “imparcialidade” representa o antônimo da expressão “parcialidade”. Ser parcial significa possuir um interesse específico, logo, quem é parcial, naturalmente terá a tendência a proteger o seu interesse. O próprio conceito de “parte”, para fins processuais, indica se tratar de um sujeito parcial, uma vez que possui interesse específico que a decisão lhe seja favorável.



O agente público, principalmente aquele dotado de poder de decisão, não pode agir visando proteger seus interesses pessoais ou mesmo dos administrados; ao revés, deve estar interessado, apenas, em aplicar o ordenamento jurídico e prestar um bom serviço público.

É importante destacar que a imparcialidade não se confunde com a neutralidade. Ser neutro significa distanciar-se absolutamente do objeto de análise, evitando levar em consideração as experiências de vida, as memórias, o que é uma utopia.

A bem da verdade, a imparcialidade na Administração Pública já encontra guarida em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Sob o status constitucional, o dever de imparcialidade está albergado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que prevê o princípio da igualdade ou isonomia, que possui duas facetas, uma formal e outra material, assim explicadas pela doutrina:

Em sua fase embrionária, o reconhecimento do direito à igualdade ocorre em termos meramente formais, no sentido de exigir idêntico tratamento a todos que se encontrem na mesma situação. [...] A concepção material de igualdade tem como ponto de partida a fórmula clássica de Aristóteles, segundo a qual os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de sua desigualdade. (NOVELINO, 2017, p. 335-336)

Ser imparcial, *in casu*, corresponderia a tratar igualmente todos aqueles que estivessem na mesma situação e tratar desigualmente aqueles que estivessem em situação de desigualdade, na exata medida dessa desigualdade.

De igual modo, o dever de imparcialidade pode ser extraído do princípio da impessoalidade, já previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando beneficiar ou prejudicar ninguém em especial – ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. Dessa forma, é possível considerar que, ao Estado, é irrelevante conhecer quem será o atingido pelo ato, pois sua atuação é impessoal. (CARVALHO, 2017, p. 70)

Outra parte da doutrina enxerga no princípio constitucional da impessoalidade o princípio da finalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é que o princípio clássico da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio



também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. (MEIRELLES, 2018, p. 96)

Nessa esteira, os atos praticados pelos agentes públicos que visassem uma finalidade contrária ao interesse público seriam passíveis de invalidação, ante o desvio de finalidade. A imparcialidade, nesse caso, representa a atuação em conformidade com a finalidade prevista na norma.

Já sob o ponto de vista infraconstitucional, a imparcialidade está albergada no arts. 18 e 20 da Lei nº. 9.784/99, a Lei que regula o Processo Administrativo da Administração Pública Federal. Com efeito, o art. 18 impede a atuação do agente público: a) que tenha interesse direto ou indireto na matéria; b) que tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; c) que esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Já o art. 20 impõe a proibição de atuação do agente público que tenha amizade íntima ou inimizade notória com alguns dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Dessa forma, embora o Poder Executivo, em mensagem encaminhada ao Poder Legislativo, tenha afirmado que o princípio da imparcialidade difere do princípio da impessoalidade, em nosso sentir, a inclusão do princípio da imparcialidade não representa uma novidade no ordenamento jurídico, servindo, apenas, como um reforço aos demais princípios constitucionais aludidos.

## 2.2 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Consoante afirmado alhures, a *res publica* (coisa pública) significa, para fins de organização administrativa, que a Administração Pública é sustentada pela sociedade, logo, toda atividade administrativa, em regra, deve ser conhecida pelos cidadãos, principalmente no que concerne ao dispêndio de recursos públicos, como forma de facilitar o controle social e evitar a corrupção.

A título exemplificativo, o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, garante o direito fundamental de receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade do agente público, ressalvadas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Tamanha é a importância do acesso à informação que o constituinte prevê duas espécies de remédios jurídicos aptos a efetivar tal direito fundamental: o mandado de segurança (quando se tratar de recusa ao acesso a informações de interesse coletivo ou geral ou



recusa de emissão de certidões) e o habeas data, cabível para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público ou para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

Cumpra indagar, contudo, se o princípio da transparência já não estaria incluído no princípio constitucional da publicidade. O antônimo de “transparente” é “oculto”, “obscuro”, “escuro”. Já o antônimo de “público”, para os fins ora analisados, é “sigiloso”, “privado”. Sobre o princípio constitucional da publicidade, assim leciona a doutrina:

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 51)

Analisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é possível verificar que a expressão “transparência” é destacada, em diversas oportunidades, conjuntamente com o princípio da publicidade.

Exemplificando, no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902, relatado pelo então Ministro Ayres Britto, em matéria que envolvia a publicação dos nomes e respectivos vencimentos de servidores municipais no portal “De olho nas Contas”, o Ministro Relator afirmou que:

12. Início pelo juízo de que estamos a lidar com situação demandante de conciliação de princípios constitucionais em aparente estado de colisão. Aparente conflito, e não mais que isso. De um lado, faz-se presente, aí sim, o princípio da publicidade administrativa (caput do art. 37). Princípio que significa o dever estatal de divulgação dos atos públicos. Dever eminentemente republicano, porque a gestão da “coisa pública” (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência. Tirante, claro, as exceções também constitucionalmente abertas, que são “aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (inciso XXXIII do art. 5º). Logo, respeitadas que sejam as exceções constitucionalmente estampadas, o certo é que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)”, conforme a 1ª parte redacional do mesmo art. 5º. (sem grifos no original).



Decisão semelhante foi proferida no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 652.777, cuja relatoria coube ao então Ministro Teori Zavascki. Em outro processo em que se discutiu o direito de um jornal ter acesso a informações sobre uso da verba indenizatória por Senadores Federais, assim restou ementada a decisão do Pretório Excelso:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida. (MS 28178, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Percebe-se, assim, que a transparência é extraída dos arts. 1º, art. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, todos da Constituição Federal de 1988. Na mensagem enviada ao Poder Legislativo, o Poder Executivo destaca que o princípio da transparência implica não apenas a disponibilização da informação ao público, mas, também, no dever de torná-la compreensível ao público.

Evidentemente, o princípio constitucional da publicidade possui pelos menos dois aspectos: formal e material. Sob o aspecto formal, significa que as informações concernentes à atividade administrativa devem ser disponibilizadas na imprensa oficial. Já sob o aspecto material, significa que a Administração Pública deve facilitar o conhecimento e a compreensão do conteúdo pelos cidadãos.

Resta interdita, assim, a conduta de agentes públicos que, apenas para formalmente atender a uma determinação, publicam informações de interesse coletivo ou geral em abas de sítios eletrônicos de difícil acesso ao cidadão, ou exigem prévio cadastro sem fundamentação legal, ou, ainda, questionam o motivo do cidadão querer ter acesso a tal informação.

Analisando o tema em âmbito infraconstitucional, é evidente a aplicação da Lei nº. 12.527/2011, a denominada Lei de Acesso à Informação, que prevê, por exemplo, em seu art. 3º, inciso IV, a necessidade de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública, ou, no seu art. 5º, o dever do Estado de garantir o acesso à informação, de forma ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

É possível destacar, de igual modo, a Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o princípio da transparência na gestão fiscal (art. 1º), inclusive dispendo de diversos instrumentos legais de efetivação desse princípio, a exemplo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e da versão simplificada desses documentos.



A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, ainda, a necessidade do incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, de forma a favorecer o sentimento de que o Estado pertence aos cidadãos e não aos interesses políticos ou burocráticos, naquilo que se convencionou chamar de Administração Dialógica.

Nesse diapasão, ainda que o dever de transparência já pudesse ser extraído da Constituição Federal de 1988, sua inclusão no texto constitucional servirá para fulminar qualquer dúvida acerca da necessidade de a informação não apenas ser publicada, mas que seja publicada de forma clara e em linguagem de fácil compreensão.

### 2.3 PRINCÍPIO DA INOVAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trata da inovação no art. 218, ao estabelecer que o Estado promoverá e incentivará a inovação, devendo estimular a articulação entre entes públicos e privados, nas diversas esferas de governo.

Por sua vez, o art. 219-A prevê que os entes federativos poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e empresas privadas, inclusive com o compartilhamento de recursos humanos especializados, com vistas à inovação, mediante contrapartida financeira ou não.

“Inovar” significa realizar algo novo. Desde que não subvertesse o arcabouço jurídico-constitucional, a Administração Pública sempre esteve aberta à inovação. A título exemplificativo, é inegável que a pandemia do novo coronavírus acelerou o processo de revolução digital (Estado Eletrônico) na Administração Pública. Essa revolução ocorre sem que fosse necessária a alteração de dispositivos constitucionais.

Ao incluir a inovação como princípio da Administração Pública, o legislador aponta para o Administrador a necessidade de a Administração Pública buscar sempre adotar as melhores práticas, de forma a aumentar a eficiência do serviço público, o que perpassa pela melhoria da qualidade do gasto público, modernização da gestão de pessoas, através da gestão por competências, reforçando e premiando a qualificação técnica e diminuindo os cargos políticos, modernização das contratações públicas, de modo a tornar o procedimento licitatório menos custoso, mais ágil e eficiente, ampliação dos instrumentos de cooperação com entidades do setor privado, implantação da governança pública.

Nesse sentido, a inovação implica, também, na adoção de novos instrumentos de gestão pública, como o desenvolvimento de indicadores objetivos de desempenho, *balanced scorecard* (BSC), com o alinhamento das ações aos objetivos estratégicos da Administração Pública, a gestão por processos, enfim, instrumentos destinados a levar a Administração Pública a um patamar de excelência.

Percebe-se, assim, que o princípio da inovação, em verdade, está umbilicalmente ligado ao princípio da eficiência. Não se trata, assim, de simplesmente obrigar a Administração Pública a adotar, sempre, novos comportamentos, mas de obrigá-la a sempre refletir se eventual prática inovadora representará maior eficiência no serviço público.



## 2.4 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

De acordo com a mensagem enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, o princípio da responsabilidade significa que todo agente público deve possuir uma atuação íntegra, sob o aspecto formal e material.

Aparentemente, o referido princípio não significa que o agente público pode ser responsabilizado pelos atos por ele praticados, nessa qualidade, que, nos casos de dolo ou culpa, causem danos a terceiros. Tal possibilidade já é prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, *in fine*, quando assegura o direito de regresso do Estado contra o agente público responsável pelo dano.

Ao que parece, o princípio da responsabilidade diz respeito à preocupação com a res publica que deve possuir o agente público, vale dizer, tratando-se de alguém que atua em nome do Estado, deve o agente público estar ciente da relevância da sua função e demonstrar efetivo compromisso com o interesse público.

Verifica-se, assim, que tal princípio possui um componente ético e uma aproximação com mecanismos de integridade na Administração Pública. De acordo com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública, “a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.<sup>1</sup>

A integridade, assim, evita a captura do interesse público por interesses particulares, que são a causa do fenômeno da corrupção. Sobre o tema, são oportunas as lições da doutrina:

Aquele que está autorizado a exercer algum poder, tomar alguma decisão, tem o seu poder fundado em algum tipo de autorização social. Assim, o servidor público concursado ou indicado tem no concurso e na indicação o fundamento do poder que exerce. [...] Essa chancela a quem decide presume que esse indivíduo deliberará usando todos os recursos intelectivos de que dispõe, escolhendo a solução mais adequada aos interesses do outorgante. No caso do servidor público, a sociedade toda. [...] Presume-se que haverá, nos limites da competência do agente que decide, a consideração de todas as variáveis cogitadas, o uso criterioso da razão, com vistas à identificação da melhor alternativa de conduta. Ora, no caso de uma relação de corrupção, o corruptor pretende, por meio de algum tipo de compensação, e, portanto, de vantagem para o agente decisório, que sua decisão seja enviesada, isto é, que seja adotado um novo critério. Distinto do usual. Em vez de decidir em nome dos interesses de quem o investiu dessa prerrogativa, o corrupto passa a decidir de forma que atenda prioritariamente aos interesses do corruptor. (BARROS FILHO e PRAÇA, 2014).

1 Disponível em: < <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 12/09/2020.



É preciso, portanto, que a Administração Pública incentive a construção de um ambiente de integridade, com mecanismos de prevenção e repressão aos atos de corrupção.

Promover a integridade significa, por exemplo, o emprego de profissionais técnicos qualificados, mediante concurso público, vale dizer, procedimento formal objetivo e impessoal, que privilegia o mérito, em detrimento da ocupação de cargos por influência política, uma vez que estes terão a natural tendência de privilegiar critérios políticos em sua atuação profissional, enfraquecendo, assim, o ambiente de integridade.

O princípio da responsabilidade implica, assim, na implementação de um plano de integridade na Administração Pública, evidenciando o compromisso da Alta Administração em disseminar uma cultura de integridade nos órgãos públicos.

## 2.5 PRINCÍPIO DA UNIDADE

A julgar pela mensagem enviada ao Poder Legislativo, o princípio da unidade significaria que a atuação do agente público somente seria legítima quando dirigida a alcançar as finalidades da Administração Pública.

Aparentemente, há uma confusão com o princípio da finalidade. Sob o prisma do Direito Administrativo, o princípio da finalidade é representado pelo princípio da supremacia do interesse público, segundo o qual os interesses da sociedade devem prevalecer diante de necessidades específicas dos indivíduos.

Embora o princípio da supremacia do interesse público não encontre previsão expressa no texto constitucional, é possível enxergá-lo em diversos dispositivos, a exemplo do instituto da desapropriação (art. 5º, XXIV) e da requisição administrativa (art. 5º, XXV). Assim leciona a doutrina:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 109)

Sob o prisma infraconstitucional, a finalidade constitui um dos elementos do ato administrativo, conforme previsto no art. 2º, da Lei nº. 4.717/65. Todo ato administrativo, conseqüentemente, deve ter como finalidade o alcance do interesse público.

Ato administrativo praticado com desvio de finalidade é aquele cujo fim desejado pelo agente público é diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra. Diz-se, assim, que o ato é viciado, pois a vontade do agente público se desgarrar da vontade determinada pela norma.



A título exemplificativo, em geral, os Estatutos dos Servidores Públicos estabelecem a possibilidade de remoção de ofício dos servidores públicos. No entanto, essa espécie de remoção não está prevista no capítulo referente ao regime disciplinar dos servidores públicos, vale dizer, a remoção de ofício não constitui penalidade. Por tal razão, um agente público não pode determinar a remoção de ofício de um servidor público como punição pela prática de um ato infracional.

Tal proibição não significa que o servidor público infrator não mereça uma punição, mas que o agente público decisor deve pautar sua conduta conforme a finalidade prevista na norma de regência por ele aplicada.

O princípio da finalidade, desse modo, não se confunde com o princípio da unidade. No texto constitucional, o princípio da unidade está previsto, por exemplo, no art. 127, § 1º, como um princípio específico do Ministério Público, e no art. 134, § 4º, como um princípio específico da Defensoria Pública.

A expressão “unidade” pode ter como sinônimos as expressões “homogeneidade”, “uniformidade”, “harmonia”. Em relação ao Ministério Público, assim define a doutrina:

Ao dispor sobre a existência de um único Ministério Público, que abrangeria uma diversidade de instituições autônomas entre si, a Constituição de 1988 encampou “a unidade com inclusão da variedade”. A partir dessa conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do art. 127 da Constituição de 1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o Ministério Público da União como os Ministérios Públicos dos Estados, cada qual em sua esfera de atribuições, atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo. (GARCIA, 2017, p. 130)

Trazendo a definição para o campo da Administração Pública, o princípio da unidade significaria que a Administração Pública representa um único e mesmo corpo, homogêneo, uniforme e harmônico, que segue os mesmos princípios orientadores, sem prejuízo da respectiva autonomia.

Analisando o princípio da unidade sob o aspecto da atuação funcional, significa que o agente público, quando atua nessa qualidade, o faz apresentando a própria Administração Pública, logo, é irrelevante a pessoa que, efetivamente, está exercendo suas atribuições, seja em âmbito administrativo ou judicial. Quando o agente público pratica um determinado ato, é a própria Administração Pública que manifesta sua vontade.

## 2.6 PRINCÍPIO DA COORDENAÇÃO

O princípio da Coordenação, de acordo com a interpretação autêntica oferecida ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo, consiste no dever de entrosamento das atividades da Administração Pública, de modo a evitar a duplicidade de atuação, dispersão de recursos, divergência de soluções, em todos os níveis e poderes da Administração.



Ao que parece, o conceito utilizado pelo Poder Executivo foi extraído da obra de Hely Lopes Meirelles, quando afirma que:

O princípio da coordenação visa a entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia. Coordenar é, portanto, harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-as ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios, em qualquer de suas modalidades. (MEIRELLES, 2018, p. 931-932)

O referido princípio já encontra guarida em âmbito infraconstitucional no art. 6º, inciso II, do Decreto-Lei nº. 200/1967, previsto, contudo, como um princípio da Administração Pública Federal.

Sob a denominação “Administração Pública”, é preciso lembrar, estão contidas a Administração Direta, composta pelas pessoas jurídicas de direito público interno, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos do art. 18 da Carta Magna de 1988, bem como a Administração Indireta, composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-Lei nº. 200/67, com personalidade jurídica.

Não se pode confundir, assim, a coordenação com a hierarquia. Analisando o princípio da coordenação sob o aspecto **interfederativo**, deve ser tido como o dever de diálogo institucional permanente, mas não como obrigação de adoção de soluções uniformes, sob pena de violação ao pacto federativo.

A título exemplificativo, o art. 39 da Constituição Federal de 1988, após o deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.135, pelo Pretório Excelso, voltou a ter sua redação original, que estabelece para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de sua competência, o dever de instituir o regime jurídico único e os planos de carreira para os respectivos servidores públicos.

O referido dispositivo constitucional privilegia a autonomia dos entes federativos para instituir o regime jurídico e os planos de carreira dos seus servidores públicos. Nada obstante, é um dos dispositivos constitucionais que também pode ser alterado pela Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020.

A redação proposta dispõe que uma lei complementar federal disporá sobre normas gerais de gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção, desenvolvimento e capacitação de servidores, duração máxima da jornada.

É evidente a tentativa de uniformizar as carreiras no serviço público, vale dizer, o Presidente da República, legitimado para propor a emenda constitucional (art. 60, II, da Constituição Federal de 1988), com a alteração do referido dispositivo constitucional, visa aprovar uma espécie de “estatuto mínimo” dos servidores públicos.



Se, por um lado, a intenção pode ser vista como moralizadora, no sentido de evitar distorções entre os diversos planos de carreira – o que, em verdade, dependerá do que constará na lei complementar federal supramencionada – por outro lado, é preciso cautela para que sejam observadas as peculiaridades regionais e locais.

Trata-se, sinteticamente, de conceder tratamento igualitário aos iguais e tratamento desigual aos que estão em situação de desigualdade, na exata medida dessa desigualdade. Não faz sentido, por exemplo, que um servidor público municipal que, em geral, possui remuneração bastante inferior a um servidor público federal, tenha excluído um direito sem a contrapartida da igualização da sua remuneração à do servidor público federal.

É fato notório, de igual modo, que, em geral, os Municípios não possuem a mesma capacidade financeira que a União, fato que poderia ocasionar outras distorções no sistema. De qualquer sorte, o fato é que a autonomia federativa garante aos entes federativos a competência para dispor a respeito do regime jurídico e dos planos de carreira dos seus servidores públicos, razão pela qual as normas gerais que constarem na lei complementar federal não poderão suplantar essa autonomia, sob pena de violação ao pacto federativo.

Deve ser destacado, de igual modo, o princípio da coordenação sob o aspecto **intrafederativo**, a significar que os diversos órgãos públicos devem atuar de forma harmônica, concatenada, acordada.

A título exemplificativo, sendo instaurado um procedimento administrativo, ele deve passar pelo crivo de todos os setores interessados naquele procedimento, para que, ao final, a autoridade competente tenha a capacidade de tomar a melhor decisão em prol do interesse público.

A ausência de manifestação de um determinado órgão público, nesse sentido, revela a falta de coordenação, prejudicando o exercício do poder decisório. Torna-se, importante, nesse aspecto, o estabelecimento de fluxos dos procedimentos administrativos, bem como do mapeamento desses procedimentos.

## 2.7 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

De acordo com a interpretação autêntica do Poder Executivo, tal princípio significa a valorização do indivíduo e das instâncias próximas a ele, prestigiando sua autonomia e liberdade.

O princípio da subsidiariedade, embora não possua assento constitucional expresso, já é tratado pela doutrina administrativista. Por meio desse princípio, o Estado deve permitir que o poder decisório seja transferido, ao máximo, para os próprios indivíduos ou instituições, como forma de empoderar a sociedade.

É possível perceber a influência do referido princípio, por exemplo, no art. 173, da Constituição Federal de 1988, ao dispor que 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.



Esse princípio revela, assim, que a Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020, ao menos nesse ponto, opta por um modelo de Estado Liberal, que privilegia a autonomia do indivíduo.

Mais recentemente, o referido princípio passou a ser expressamente previsto no art. 2º, inciso III, da Lei nº. 13.874/2019, denominada “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”, no sentido de que a intervenção do Estado na atividade econômica deve ser subsidiária e excepcional:

Comporta, o princípio da subsidiariedade, um sentido original, ligado à defesa do indivíduo e da individualidade contra instituições que o encapsulem, como corporações e, naturalmente, o Estado-poder; e um sentido institucional, formulado mais recentemente, que não faz mais referência direta ao indivíduo, mas sim ao relacionamento entre entidades autônomas, tais como os membros de uma federação entre si, ou estados-nacionais e instituições supranacionais (o relacionamento da União Europeia com os países-membros do bloco é um exemplo). (SAAD, 2020, p. 25-37)

Ao incluir o referido princípio no capítulo da Administração Pública, a proposta busca, primeiro, relegar a atuação do Estado sob o indivíduo à ultima ratio, e, segundo, fazer com que, nas hipóteses em que a intervenção seja cabível, que se limite ao estritamente necessário, vale dizer, a interpretação das normas de intervenção do Estado sob o indivíduo deve ser restritiva.

## 2.8 PRINCÍPIO DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Esse princípio talvez possa ser considerado, atualmente, a vedete na Administração Pública. Nos termos do Decreto Federal nº. 9.203/2017, a governança pública pode ser conceituada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Quanto melhores forem os mecanismos de liderança, controle e avaliação da atividade administrativa, tanto melhores serão os resultados esperados, de acordo com os objetivos e finalidades da Administração Pública, que consiste, basicamente, em entregar serviços públicos de qualidade à população.

Destrinchando o conceito aludido, o art. 5º, do Decreto Federal supramencionado destaca que a liderança compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; d) motivação.

A estratégia, por sua vez, consiste na definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.



Alguns órgãos públicos, por exemplo, aprovam, periodicamente, planos gerais de atuação, documento em que são identificados a missão, os objetivos estratégicos, as diretrizes gerais que orientam a organização, a política institucional. Tais objetivos pautarão as ações realizadas pela organização.

A seu turno, o controle compreende os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

São princípios da governança pública: a) capacidade de resposta; b) integridade; c) confiabilidade; d) melhoria regulatória; e) prestação de contas e responsabilidade (*accountability*); f) transparência.

São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;



X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

O princípio da governança pública, desse modo, promete elevar a Administração Pública a um novo patamar de eficiência e excelência na prestação de serviços públicos. Se antes a estrutura da Administração Pública era Patrimonial, passou para um modelo de Administração Pública Burocrática (modelo racional-legal), com a emenda constitucional nº. 19/1998, muito se falou da Administração Pública Gerencial. Atualmente, a presente reforma administrativa busca instaurar um novo modelo de Administração Pública, baseado na governança pública.

O Tribunal de Contas da União, em 2013, já tratava do tema, ao dispor que:

O conceito de governança, tradicionalmente associado com “a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas” (BRESSER-PEREIRA, 1998), tem passado por reformulações, de forma a ser aplicado na nova realidade de gestão compartilhada das políticas públicas. A governança passa a ser vista agora como o “conjunto dos mecanismos/procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos” (DINIZ, 1997). Alguns autores (OSBORNE, 2010) tratam essa segunda geração de reformas como um modelo de administração diferente do NPM, chamando-o de Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG). Privilegia-se o uso de redes interorganizacionais na implementação de políticas públicas, por meio de um modelo horizontal de coordenação em que os diversos atores atuam de forma interdependente e com grande flexibilidade. Tanto as reformas do NPM quanto as da NPG resultaram numa redução da intervenção direta do Estado, privilegiando a participação da sociedade, seja por meio de privatizações ou fomento ao terceiro setor.<sup>2</sup>

Ao mencionar a “boa” governança pública, a proposta parece indicar haver uma “má” governança pública. O tema é explicado pela doutrina:

Contudo, devemos perceber que o conceito de governança é substantivo, ou seja, devemos considerar uma gradação quando analisarmos cada caso concreto. Sempre haverá governança, por mais inicial que seja o seu estágio! A discussão está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou então no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra. Nessa linha, diversos desses organismos internacionais procuram acrescentar detalhes importantes na abordagem da boa governança (good governance): a) trata da concessão e gestão dos recursos para responder aos problemas coletivos, que são caracterizadas pela participação, transparência, responsabilidade, estado de direito, eficácia e a equidade (PNUD); b) abrange o papel do poder público em estabelecer ambiente adequado para que

2 TCU. Acórdão nº. 3.239/2013-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 27/11/2013.



os operadores econômicos funcionem e determinar a distribuição adequada dos benefícios, assim como o relacionamento entre o governante e o governado (OCDE); ou c) sintetiza a elaboração de políticas abertas e transparentes; uma burocracia imbuída de ética profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações; e uma sociedade civil forte participante dos assuntos públicos; e todos se comportando sob o Estado de Direito. Como se vê, as definições mais modernas a respeito de governança contemplam diretrizes afetas ao correto direcionamento e coordenação das ações, efetiva entrega de resultados ou valores ao “principal” e transparência na aplicação de recursos, sempre em um cenário que contempla a atuação dos diversos agentes em uma complexa rede de interesses. (NARDES, 2018, p. 149)

O Referencial Básico do Governança do Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>, inclusive, constitui um documento recheado de informações a respeito da governança pública, tanto sob o aspecto teórico quanto prático.

A título exemplificativo, quanto à gestão de pessoas, o referido documento aponta para uma boa prática de governança o estabelecimento de um processo transparente de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, bem como assegurar a capacitação dos agentes públicos, instituir sistema objetivo de avaliação de desempenho, com metas e indicadores previamente definidos.

Sobre o comportamento, o documento aponta como uma boa prática de governança pública a criação de um Código de Ética e Conduta dos agentes públicos, inclusive mediante instrumentos de controle que visem evitar preconceitos na Administração Pública, dentre diversas outras boas práticas.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Proposta de Emenda Constitucional nº. 32/2020, apelidada de “Reforma Administrativa”, no que concerne à modificação do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, trouxe alguns princípios, de certo modo, já inseridos na legislação infraconstitucional brasileira ou mesmo decorrentes de outros princípios da Administração Pública.

É questionável, de igual modo, a relevância de trazer para o texto constitucional alguns desses princípios. Nesse sentido, é possível citar o princípio da imparcialidade, já açambarcado no conteúdo do princípio da impessoalidade, e o princípio da transparência, inserido no princípio da publicidade, ao menos de acordo com a jurisprudência do Pretório Excelso mencionada nesse trabalho.

Em outros casos, embora a temática já venha sendo tratada na Administração Pública, revela o simbolismo na representação de uma Administração Pública mais eficiente, a exemplo do princípio da inovação e da boa governança pública.

---

3 Disponível no sítio eletrônico: < <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF> >. Acesso em: 12/09/2020.



De qualquer sorte, o texto encaminhado ao Poder Legislativo perdeu a oportunidade de inserir outros princípios talvez mais caros à Administração Pública, a exemplo do princípio da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação dos atos administrativos, da juridicidade, dentre outros.

Por derradeiro, embora os novos princípios da Administração Pública revelem um modelo de Estado Liberal, especialmente o princípio da subsidiariedade, em alguns dispositivos da reforma administrativa, aparentemente, a tentativa é de estabelecer uma uniformidade no regime jurídico dos servidores públicos, uma espécie de “estatuto mínimo”, em contrariedade à própria principiologia liberal, uma vez que restringe a autonomia dos demais entes federativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29 ed., rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROS FILHO, Clóvis de. PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas: Papirus 7 Mares, 2014, livro eletrônico Kindle.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SS 3902 AgR-segundo**, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011, DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-2011 EMENT VOL-02599-01 PP-00055 RTJ VOL-00220-01 PP-00149.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ARE 652777**, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-128 DIVULG 30-06-2015 PUBLIC 01-07-2015 RTJ VOL-00235-01 PP-00269.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **MS 28178**, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4 ed., ver., ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43 ed., São Paulo: Malheiros, 2018.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3 ed., ver., e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. 12 ed., rev., ampl., e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

SAAD, Amauri Feres. O princípio da subsidiariedade e a liberdade econômica (comentários ao art. 2º, III, da Lei nº. 13.874/2019). Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 18, nº. 69, p. 25-37, jan/mar, 2020.

---

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





# O sigilo fiscal e a prestação de contas da Presidência da República

## **Adriana Caetano**

Mestre em Ciências Contábeis pela Fundação e Comércio Álvares Penteado - FECAP. Atualmente é Professora Mestre e Pesquisadora na Universidade de São Caetano do Sul e no Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.

## **Gilberto Souza Nogueira**

Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União. Advogado. Bacharel em Direito pelo Instituto Processus de Brasília. Especialista em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro, do Senado Federal. Especialista em Auditoria Financeira pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.

## **RESUMO**

O objetivo deste estudo foi apresentar o conceito de sigilo fiscal praticado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e discutir como a interpretação dos comandos legais por parte daquele órgão, pode impactar a auditoria financeira naquele ente público. Para se atingir o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de identificar os elementos relevantes de uma auditoria financeira e as leis, regulamentos e interpretações referentes ao Sigilo Fiscal. Para se avaliar o impacto dessa interpretação, utilizou-se a técnica de pesquisa exploratória qualitativa com a finalidade de mostrar como a interpretação do conceito de sigilo pode impactar o acesso aos elementos necessários à produção de evidências de auditoria e, conseqüentemente a opinião a ser emitida pelo auditor. No caso da prestação anual de contas pela Presidência da República, sobre as quais o Tribunal de Contas da União, emite um parecer prévio, um relatório de auditoria modificado, resultante de limitações de escopo derivados do sigilo fiscal praticado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, pode resultar em uma não aprovação das contas e gerar uma crise institucional de proporções inimagináveis. Como resultado dessa pesquisa, são apresentadas duas sugestões para endereçar o problema.

**Palavras-chave:** auditoria financeira, direito público; sigilo fiscal; relatório de auditoria; prestação anual de contas da Presidência da República.



## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem a finalidade de analisar o impacto que o conceito de sigilo fiscal utilizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, tem na auditoria financeira realizada pelo Tribunal de Contas da União naquele órgão.

Essa auditoria financeira é realizada anualmente no escopo do Balanço Geral da União (Prestação de Contas da Presidência da República) e, pela materialidade das contas da SRFB, a conclusão pode afetar diretamente o parecer prévio do Tribunal sobre a prestação de contas.

Para contextualizar, são necessários alguns esclarecimentos:

1. A Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) estabelece, em seu artigo 71, que o Congresso Nacional é o titular do Controle Externo. Dentro dessa atribuição, ele julga anualmente as contas da Presidência da República, que são compostas pelo Balanço Geral da União – o BGU e o Relatório Sobre a Execução dos Orçamentos.
2. O Tribunal de Contas da União – TCU – tem, entre outras atividades, a missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional na execução do Controle Externo. Dentro desse objetivo, está a emissão de um parecer prévio sobre as contas anuais da Presidência da República para serem julgadas pelo Congresso Nacional.
3. As demonstrações financeiras da União conhecido como Balanço Geral da União, consolida todos as demonstrações financeiras, usualmente conhecido como balanços, da Administração Pública Federal, fazendo parte da prestação de contas anual da Presidência da República. Nesse consolidado, está o balanço do Ministério da Economia e, na estrutura do ministério, um dos órgãos que o compõe é a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SFRB. Por esse motivo, os balanços da SRFB são auditados pelo Tribunal de Contas da União.

Quando se audita a arrecadação federal e os créditos da União administrados pela SRFB (algo na ordem de R\$5,75 trilhões em 2018), a auditoria dessas contas pode levar à necessidade de acesso a dados fiscais de contribuintes, que são protegidos por sigilo fiscal.

O conceito de sigilo fiscal utilizado pela SRFB leva à negação, ao TCU, de acesso aos dados protegidos por sigilo fiscal. Isso gera um problema que se tornou o centro de uma dissensão jurídica, com potencial de produzir desdobramentos políticos.

## 2. O SIGILO FISCAL

O ponto central da questão está no conceito de sigilo fiscal utilizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Então, é necessário entendê-lo.

A rigor, não existe uma definição *strictu sensu* de sigilo fiscal na lei. A definição usada é uma construção hermenêutica, que combina princípios constitucionais com uma interpretação restritiva do Art. 198 do Código Tributário Nacional – CTN.



De acordo com ( NADER, 2007, 149) quando se interpreta uma expressão jurídica, pode-se chegar a três resultados distintos que são: a interpretação declarativa, a interpretação restritiva ou a interpretação extensiva.

A interpretação declarativa é realizada quando o intérprete assume que o legislador dosou as palavras numa medida em que elas expressam exatamente o espírito da lei.

Quando o intérprete assume que o legislador disse com as palavras da lei, mais do que queria dizer, aquele elimina o que considera ser esse excesso na amplitude das palavras, diminuindo-lhes o significado, numa interpretação restritiva.

Já a interpretação extensiva se dá quando o intérprete supõe que, nas palavras da lei, o legislador disse menos do que queria dizer. Neste caso ele estende o alcance do que está escrito no texto legal.

O Artigo 5º da nossa Constituição Federal – CF/88 – trata dos direitos e deveres individuais e coletivos ( BRASIL, 1988, art. 5º). Seus incisos X e XII tratam, entre outros, da inviolabilidade da vida privada, dos dados e das comunicações.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

....

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

....

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

O Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966, art. 198), trata, entre outras tantas coisas, das situações em que é vedada a divulgação de dados fiscais dos contribuintes e disciplina também as exceções a essa vedação.

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.



Combinando os comandos dos incisos X e XII, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, com o caput do artigo 198 do CTN, a Secretaria da Receita Federal do Brasil assume uma interpretação restritiva da palavra divulgação, utilizada no caput do artigo, supondo que a palavra diz mais do que o legislador queria dizer e considera que mesmo o compartilhamento de informações com os órgãos de controle fere o comando legal, configurando uma violação ao sigilo fiscal do contribuinte.

Em sua Portaria RFB nº 2344, de 24 de março de 2011 (SRFB, 2011), destinada ao público interno, a RFB diz quais são os dados protegidos por sigilo fiscal:

Art. 2º São protegidas por sigilo fiscal as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, obtidas em razão do ofício para fins de arrecadação e fiscalização de tributos, inclusive aduaneiros, tais como:

I - as relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial;

II - as que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda;

III - as relativas a projetos, processos industriais, fórmulas, composição e fatores de produção.

Uma parte desse artigo 2º reproduz *ipsis litteris* o que diz o caput do artigo 198 do CTN, quando se refere a informações obtidas em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. Vê-se que a SRFB trouxe para dentro de sua portaria a literalidade do comando legal; mas acrescenta a expressão sigilo fiscal, que não existe na lei.

Além disso, a RFB entende que o servidor de seus quadros que compartilhar informações protegidas por sigilo fiscal, quebra também o sigilo funcional, este previsto na Lei 8.112/90, art. 116, inciso VIII e o servidor estará sujeito à pena de demissão do artigo 132, inciso IX, da mesma Lei (BRASIL, 1990, arts. 116 e 132).

Art. 116 São deveres do servidor:

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

Os efeitos dessa visão da Receita Federal numa auditoria financeira em contas que envolvam dados de contribuintes são simplesmente deletérios. Num jargão de auditoria diz-se que o que



não foi documentado não foi realizado. Se um auditor não pode ter acesso aos dados que ele deve auditar, esse auditor fica impossibilitado de gerar evidências de auditoria e de emitir uma opinião ou conclusão acerca desses dados. Em resumo: impossibilitado de fazer auditoria.

### 3. A AUDITORIA FINANCEIRA

De acordo com o Manual de Auditoria Financeira do TCU (TCU, 2016a, p. 11, item 3), o principal objetivo da auditoria financeira é melhorar e promover a prestação de contas de órgãos e entidades públicos.

Auditoria é uma atividade baseada precipuamente em normas. São elas que organizam o trabalho, dando a ele transparência e segurança ao auditor quando este emite sua opinião.

As normas brasileiras de auditoria são convergentes com as normas estabelecidas por organismos internacionais e adotadas por diversos países. A IFAC (*International Federation of Accountants*) por meio do IAASB (*International Auditing and Assurance Standards Board*) é a responsável pela emissão dessas normas.

As normas ISA foram incorporadas pela INTOSAI – que é a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, formada pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS – dos países que a integram. Essa incorporação que resultou nas ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*), convergentes com a ISA, é aplicável no âmbito das EFS.

A auditoria independente no Brasil é regulamentada pelo Conselho Federal de Contabilidade, que regulamenta as profissões de contador e auditor independente. Esse Conselho traduziu as ISAs e emitiu resoluções contemplando as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria – NBC TA.

O Tribunal de contas da União, que é a Entidade Fiscalizadora Superior brasileira, faz parte da Intosai (INTOSAI, 2019) e segue as normas ISSAI da entidade em seu Manual de Auditoria Financeira (TCU, 2016a) e as NBC TA (CFC, 2019) do CFC quando realiza a auditoria do Balanço Geral da União – BGU.

A norma ISSAI 200 (INTOSAI, 2013, item 16) enfatiza que a auditoria financeira aumenta o grau de confiança aos usuários previstos nas demonstrações financeiras ao emitir uma opinião que dê uma segurança razoável sobre a credibilidade das informações financeiras divulgadas:

16. O objetivo da auditoria de demonstrações financeiras é aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários previstos. Isso é alcançado mediante a expressão de uma opinião pelo auditor sobre se as demonstrações financeiras foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável, ou – no caso de demonstrações financeiras elaboradas de acordo com uma estrutura de apresentação adequada de relatório financeiro – se as demonstrações financeiras apresentam adequadamente, em todos os



aspectos relevantes, ou dão uma visão verdadeira e justa, de acordo com essa estrutura. Leis ou regulamentos que regem organizações de auditoria do setor público podem prescrever outra terminologia para essa opinião. Uma auditoria conduzida de acordo com normas baseadas nos Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da INTOSAI e exigências éticas relevantes permitirá o auditor expressar essa opinião.

Para se realizar uma auditoria deve-se seguir um planejamento, como um roteiro. Esse roteiro tem a forma de um algoritmo, formado de passos ordenados, finitos e organizados sequencialmente.

O Manual de Auditoria Financeira do TCU (TCU, 2016a, p. 26) apresenta o seguinte fluxo para se executar uma auditoria financeira: Planejamento, Execução e Relatório, lembrando que essas etapas são sequenciais e estão interrelacionadas.

Tendo em vista que o auditor deve emitir uma opinião acerca das contas e seus saldos, existe um risco de ele emitir uma opinião que não corresponda à realidade dos fatos, risco de auditoria, de não identificar distorções relevantes.

Para reduzir esse risco, ele utiliza-se de técnicas que permitam mitigar a possibilidade de sua ocorrência. Na fase de planejamento é que essas técnicas e procedimentos são definidos. A principal delas é a realização de testes substantivos, que consiste na verificação de elementos constituintes dos saldos das contas selecionados por métodos estatísticos, de relevância ou materialidade.

Para definir o modo com o qual se vai lidar com os riscos, a NBC TA 330 – Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados (CFC, 2016e), apresenta como planejar e implementar respostas aos riscos de distorção relevante, identificados e avaliados pelo auditor de acordo com a NBC TA 315 na auditoria de demonstrações contábeis (CFC, 2016b).

Terminada a fase de planejamento inicia-se a execução. É na fase de execução que se realizam as ações que foram definidas no planejamento.

O TCU realiza a auditoria do Balanço Geral da União – BGU – usando a metodologia de grupos, prevista na ISSAI 1600 da INTOSAI (TCU, 2016a, p. 125). A ISSAI 1600 tem suas normas traduzidas para o português na NBC TA 600 (CFC, 2016d) e trata da auditoria onde existe uma hierarquização e consolidação de contas.

Os elementos dessa consolidação são chamados de grupos. De uma forma muito simplificada, no governo brasileiro existe uma estrutura hierárquica, que se encaixa perfeitamente nessa norma, pois existe uma estrutura vertical para a execução do orçamento que permite a um órgão superior consolidar as contas de um órgão subordinado.

No caso do Poder Executivo Federal existe um órgão centralizador que é a Presidência da República, sob o qual estão distribuídos diversos órgãos (ministérios) e sob esses estão localizadas secretarias e agências que executam os serviços básicos (Unidades Gestoras

Executoras). Cada uma dessas unidades tem seu balanço e contabilidades próprios que serão consolidados em um balanço único quando da prestação de contas da Presidência da República. Esse balanço único é chamado de Balanço Geral da União – BGU.

Para o ano de 2017, na prestação anual de contas da Presidência da República, as demonstrações contábeis que integram o Balanço Geral da União, base para planejamento da auditoria, eram compostas por 39 órgãos superiores – Unidade Gestora Executora – UGE, da Administração Pública Federal – APF.

A auditoria do BGU identificou, seguindo a metodologia da NBCTA 300 Planejamento de Auditoria das Demonstrações Contábeis, como relevantes para a auditoria os seguintes órgãos: Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa e Ministério do Trabalho.

O Ministério da Fazenda é muito representativo dentro do BGU e, em 2017, teve uma participação de 63,19% dos ativos totais.

Figura 1: Organograma do Ministério da Fazenda em 2017



Fonte: [http://fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/imagens/organograma-mf\\_24-09.2018/view](http://fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/imagens/organograma-mf_24-09.2018/view)



Tabela 1: Identificação dos componentes do ponto de vista patrimonial dentro do BGU.

Órgão UGE	Órgão Máximo	Ativo Total (R\$) 12/09/2017	Participação no BGU (%)
25000	MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.022.321.231.216	63,19%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	318.806.043.635	6,67%
39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	297.113.943.630	6,21%
40000	MINISTÉRIO DO TRABALHO	284.732.516.356	5,95%
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	179.084.084.220	3,74%
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	154.431.810.693	3,23%
20113	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	151.241.916.389	3,16%
55000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	12.367.793.428	0,26%
-	DEMAIS ÓRGÃOS SUPERIORES (31 órgãos)	363.061.285.973	7,59%
	Total dos ativos componentes	4.783.160.625.541	100,00%

Fonte: Siafi 2017.

Ainda seguindo a NBCTA 300 e a NBCTA 315, algumas contas do Ministério da Fazenda foram selecionadas para serem executados procedimentos de auditoria.

#### 4. O IMPACTO DO SIGILO FISCAL NA OPINIÃO SOBRE AS CONTAS DE 2017 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

A auditoria nas contas do Ministério da Fazenda em 2017 foi realizada pelo Tribunal de Contas da União sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, resultando no acórdão 977/2017\_TCU\_Plenário. O objeto da auditoria era a confiabilidade e transparência das informações referentes aos créditos tributários e parcelamentos fiscais registrados nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017.

Foi definida uma equipe para a auditoria do Ministério da Fazenda que recebeu instruções da equipe do BGU sobre materialidade, contas a serem auditadas, objetivos a serem alcançados, procedimentos de auditoria importantes, necessidades de obtenção de evidências, forma de documentação, entre outras coisas determinadas na NBCTA 600.

A seguir, descrevemos como foi o processo de auditoria nesse Ministério considerando as instruções recebidas acima comentadas.

Uma vez definido o objeto da auditoria, a equipe iniciou a fase de planejamento, definindo a materialidade e os riscos envolvidos no projeto. Foram estabelecidos os seguintes valores: 1% do ativo para a Materialidade Global (MG); 50% da Materialidade de Global para a Materialidade de Execução (ME) e 5% da Materialidade Global para o Limite de Distorções Acumuladas (LAD).



Como base para se determinar a materialidade para auditoria das contas do Ministério da Fazenda, foram utilizados os valores registrados no SIAFI em 31 de dezembro de 2017.

Tabela 2: Determinação de materialidade para o ativo.

<b>Materialidade – Data base 31/12/2017 (R\$)</b>	
Item	Ministério da Fazenda
Base de medição – Ativo Total	3.001.641.856.428
MG (1% do Ativo Total)	30.016.418.564
ME (50% MG)	15.008.209.282
LAD (5% MG)	1.500.820.928

Fonte: Siafi 2017.

Uma vez determinada a materialidade passou-se à definição das contas a serem auditadas dentro do balanço. Onze contas do ativo se encaixaram dentro dos critérios de materialidade estabelecidos:

Tabela 3: Contas relacionadas ao objeto de auditoria.

<b>Ativo Circulante</b>	<b>2017</b>	<b>Alcance (%) em relação ao MF</b>
Créditos Tributários a Receber	88,27	3,02%
(-) Ajustes para Perdas CP	-56,32	-1,92%
Infrações legais e contratuais-AC	2,64	0,09%
Ajuste de perdas de infrações	-2,15	-0,07%
Créditos Tributários a Receber	88,27	3,02%

<b>Ativo Não Circulante</b>	<b>2017</b>	<b>Alcance (%) em relação ao MF</b>
Créditos Tributários a Receber	369,75	12,63%
(-) Ajustes de Perdas Cred. Trib.	-227,51	-7,77%
Infrações legais e contratuais-ANC	10,58	0,36%
Ajuste de perdas de infrações	-8,59	-0,29%
Dívida Ativa Tributária	653,10	22,31%
Dívida Ativa Não Tributária	34,85	1,19%
(-) Ajustes para Perdas LP	-270,46	-9,24%

Fonte: Tribunal de Contas da União – Acórdão 977/2017\_TCU\_Plenário  
Relator Min. Vital do Rego - Tabela 1



As contas de Créditos Tributários a Receber e Dívida Ativa Tributária fazem parte do objeto da auditoria, tem valores absolutos expressivos e representam um alto percentual do ativo do Ministério da Fazenda.

As contas do Crédito Tributário são administradas pela SRFB e as contas da Dívida Ativa pela PGFN. A fim de realizar esses testes a equipe solicitou à SRFB acesso aos dados originais que compõem os saldos das contas do Crédito Tributário.

A equipe de auditoria listou alguns dos possíveis testes que poderiam ser realizados caso se tivesse acesso irrestrito às contas analíticas e seus lançamentos originais (TCU, 2017, p. 14):

70. A lista descrita a seguir não pretende esgotar as possibilidades de procedimentos de auditoria no âmbito da gestão dos créditos tributários, muito menos no âmbito da RFB como um todo.

71. A partir deste cenário, caso houvesse acesso primário aos sistemas e/ou bases dos sistemas Profisc, Sief, DW Devedores, Informar, Sipade, de controle de parcelamentos especiais, de cadastro de PJ e PF, e-processo, DW Certidão, DW CNPJ, dentre outros, vislumbrar-se-ia verificar:

Se os créditos tributários contabilizados consideram a real situação cadastral dos devedores, de acordo com a Instrução Normativa RFB 1.634/2016 (BRASIL, 2016e), de forma a avaliar com precisão a materialidade e o nível de generalização dos efeitos das distorções IV.3.1, IV.3.2 e IV.3.3;

A existência e o montante de créditos prescritos contabilizados nas demonstrações da RFB, bem como averiguar as causas e responsabilidades para tais ocorrências, de forma a avaliar com precisão a materialidade e o nível de generalização dos efeitos da distorção IV.3.4;

Se todos os créditos tributários passíveis de inscrição em dívida ativa foram enviados para cobrança pela PGFN, como determina o Decreto-Lei 147/1967, e se foram efetivamente alterados nas demonstrações, de forma que estejam contabilizados na entidade e na conta contábil corretas;

Possíveis gargalos no processo administrativo fiscal (PAF), se há falhas operacionais e de que forma os registros contábeis são afetados;

Se há baixa não justificada de crédito tributário sem o devido controle das instâncias devidas;

Se os benefícios fiscais estão sendo controlados e rescindidos em caso de não pagamento, como preceituam as leis de parcelamento e de forma a garantir a fidedignidade das certidões de regularidade fiscal emitidas;



Se os dados extraídos do DW Devedores contemplam todos os créditos tributários dos sistemas de origem consolidados por ele;

Se os cálculos para atualização monetária, de multa e de juros dos créditos constituídos, seguem as normas aplicáveis;

Se há registro de créditos ativos contabilizados que não se referem à RFB ou que já foram recebidos, cancelados ou extintos;

Se há registro de créditos ativos contabilizados, mas que estão com sua exigibilidade suspensa, por medida administrativa ou judicial;

Se há registro de crédito tributário de fato gerador inexistente ou, do contrário, se inexistente registro de tributos a receber devido ao não processamento correto de declarações ou autos de infração; e

Se os dados processados pelas diversas rotinas automáticas da RFB são consistentes e se há risco de erros e falhas nas interações e migrações entre os sistemas.

72 Por fim, considera-se que, sem a realização de nenhum dos testes elencados e de outros possíveis, não há segurança em atestar a confiabilidade de todos os créditos tributários a cargo da RFB registrados no BP do MF em 2017.

As solicitações à SRFB para concessão de acesso às transações e dados primários sempre foram negadas baseando-se no argumento do sigilo fiscal.

A equipe de auditoria relatou as limitações de escopo resultantes da alegação, pela Receita Federal, de sigilo fiscal dos dados econômico-fiscais dos contribuintes e informou que foi possível apenas a realização parcial de testes substantivos de saldos e estoques contábeis apresentados pela RFB.

Sem acesso às informações primárias, os auditores não conseguiram obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para suportar o saldo dos créditos tributários e parcelamentos fiscais e, seguindo as normas de auditoria aplicáveis, principalmente a NBCTA 705 – Modificações na Opinião do Auditor Independente (CFC, 2016a), concluiu-se que o tipo de relatório adequado quanto a essas contas seria uma **abstenção de opinião**.

O relator, Ministro Vital do Rêgo, corroborou a opinião da equipe e seu relatório produziu o emblemático Acórdão 977/2018. O acórdão inovava ao concluir que o correto na situação era emitir uma abstenção de opinião (TCU, 2017, pp. 57-60):

9.1. abster-se de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes a Créditos Tributários a Receber a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) registrados nas



demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017, de acordo com o art. 13, § 3º da Resolução TCU 291/2017 e com o item 633 do Manual de Auditoria Financeira do TCU, Portaria Segecex 23/2016;

9.2. concluir que não se obteve evidência sobre algum fato, exceto quanto à distorção de R\$ 13,73 bilhões referente ao ajuste de perdas de dívida ativa não tributária, que indique que as informações referentes à Dívida Ativa a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) registradas nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017 não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, em 31/12/2017, de acordo com o art. 13, § 1º da Resolução TCU 291/2017 e com o item 631 do Manual de Auditoria Financeira do TCU, Portaria Segecex 23/2016;

O autor (MAFFEI, 2015, p. 168) pondera que existe uma gradação para que o auditor se abstenha. Uma limitação em determinado teste cujo impacto não seja significativo ou para o qual o auditor encontrou testes alternativos pode gerar um parecer “limpo” (sic) – um relatório de auditoria sem qualificação; uma limitação que leva a uma restrição significativa na atuação, mas não generalizada, não invalida a opinião sobre o conjunto e pode resultar em um relatório com qualificação.

A abstenção é uma medida extrema quando se tem limitação de escopo com impacto significativo e generalizado que não pode ser contornado realizando qualquer outro procedimento de auditoria. Conforme a NBC TA 705 (CFC, 2016a, item 10):

10. O auditor deve se abster de expressar uma opinião quando, em circunstâncias extremamente raras envolvendo diversas incertezas, concluir que, independentemente de ter obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre cada uma das incertezas, não é possível expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis devido à possível interação das incertezas e seu possível efeito cumulativo sobre essas demonstrações contábeis.

Logo, a limitação imposta pela SRFB alegando sigilo fiscal foi considerada como de impacto significativo e generalizado o que resultou na decisão do acórdão 977/2018.

## 5. O SIGILO FISCAL E O CONTROLE EXTERNO

O sigilo não deve se opor ao controle externo, pois a titularidade do controle externo é do Congresso Nacional, compostos pela Câmara dos Deputados – representantes do Povo – e do Senado Federal – representantes dos entes estaduais e do Distrito Federal.

Vale lembrar que dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional, listadas na Carta Magna, temos:



Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Para exercer suas funções de julgar as contas, o Congresso Nacional conta com um suporte, também previsto na Constituição:

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

...

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

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

Para se ter uma ideia do quanto é crítica a prestação de contas e quanto ela é importante para o princípio e o equilíbrio federativos, um dos casos que permite a intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, é justamente para assegurar a prestação de contas:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

...

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

...

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

O mesmo ocorre quanto à possibilidade de intervenção dos estados-membros nos municípios ou da União nos municípios de territórios:



Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000, art. 58), dá a dimensão da importância da prestação de contas:

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Observa-se que a prestação de contas é princípio constitucional sensível a ponto de uma vez ferido, permitir à União o gesto extremo de intervir nos entes federativos para manter a integridade da República.

Por óbvio, não está prevista uma intervenção na União pela falta de prestação de contas. Mesmo porque não há um ente superior que possa realizar tal intervenção; mas se não prestar contas permite que a União intervenha em entes subnacionais é de se deduzir que a ela mesma não está autorizada a não prestar contas ou prestá-las sem todas as informações necessárias ou ainda de forma indevida.

Não permitir ao Tribunal de Contas da União, o auxiliar do Congresso Nacional para o controle externo, o acesso às informações necessárias à realização da auditoria das contas da Presidência da República é impedir ao Congresso Nacional o exercício da função constitucional de fiscalizar essas contas (BRASIL, 1988, art. 49 e art. 71).

Nessa esteira surge uma questão: o sigilo fiscal, em relação às transações, dados, informações e documentos referentes a créditos tributários, praticado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, deve se sobrepor ao interesse público e à previsão constitucional relativa à prestação de contas do Presidente da República, assim como da Administração Pública direta e indireta?

## **6. POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Vimos que o caso da abstenção de opinião nas contas da Secretaria da Receita Federal do Brasil de 2017, por conta da barreira do sigilo fiscal imposto pela SRFB, levou a uma abstenção de opinião no Ministério da Fazenda – MF, por generalizar seus efeitos.

Depois de 2017, os anos de 2018 e 2019 também tiveram abstenção em suas contas:



Tabela 4: Abstenção das contas da SRFB nos últimos três anos.

Ano	Acórdão
2017	977/2018_TCU_Plenário Relator: Ministro Vital do Rego
2018	1.382/2019_TCU_Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes
2019	1.461/2020_TCU_Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas

Fonte: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) Elaboração própria

As contas da SRFB fazem parte das contas do sucessor do Ministério da Fazenda, o atual Ministério da Economia, que compõe anualmente as contas do BGU, dentro da prestação de contas da Presidência da República.

O Ministério da Economia tem uma participação expressiva no Balanço Geral da União (63% Ativos e 54% das despesas empenhadas, em 2017). Uma abstenção de opinião sobre as informações financeiras do Ministério da Economia pode, pela sua expressiva representatividade no Balanço Geral da União, resultar em um impacto relevante e generalizado no BGU o que pode levar o auditor do grupo a considerar a necessidade de emissão de um relatório de auditoria com abstenção de opinião sobre as contas da Presidência da República.

Uma abstenção nas contas provocada pelo detentor da informação cujas contas estão sendo auditadas (o governo, nesse caso) equivale a uma não prestação de contas. Se o gestor permite a auditoria, mas interpõem obstáculos de acesso aos dados necessários para realizá-la, na prática não está prestando contas. E a norma NBC TA 705, nesses casos, recomenda a abstenção como conclusão a ser emitida (CFC, 2016a, 13, b, ii):

13. Se o auditor não conseguir obter evidência de auditoria apropriada e suficiente, ele deve determinar as implicações como segue:

(a) se concluir que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes, mas não generalizados, o auditor deve emitir uma “Opinião com ressalva”; ou

(b) se concluir que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes e generalizados de modo que uma ressalva na opinião seria inadequada para comunicar a gravidade da situação, o auditor deve:

(i) renunciar ao trabalho de auditoria, quando praticável e possível de acordo com leis ou regulamentos aplicáveis (ver item A13); ou

(ii) se a renúncia ao trabalho de auditoria antes da emissão do seu relatório não for praticável ou possível, abster-se de expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis (ver item A14).



No caso das contas da Presidência da República, ao não se conseguir obter evidência apropriada e suficiente; ao verificar a expressividade dos valores envolvidos dentro do balanço e seus possíveis efeitos generalizados e, ao não poder renunciar ao trabalho por força de lei, só resta ao auditor abster-se de emitir uma opinião sobre essas as contas.

As consequências de uma abstenção de opinião no Balanço Geral da União e nas contas da Presidência da República são extremamente importantes para a federação e seus impactos são imensuráveis, podendo causar até mesmo uma crise institucional, pois vimos que a prestação de contas é um princípio republicano sensível a ponto de colocar em risco a própria República.

## 7. POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Tendo em vista que o sigilo fiscal vem de uma interpretação do arcabouço jurídico subjacente, uma modificação no modo como a legislação é interpretada teria o condão de eliminar as barreiras que hoje existem na auditoria de dados sigilosos.

Para solucionar o problema, pode-se percorrer um de dois caminhos: 1) uma mudança de interpretação da legislação pela SRFB ou 2) uma nova ordem legal.

### 7.1 UMA NOVA VISÃO HERMENÊUTICA

A mudança de visão da SRFB, também abarca duas vertentes: 1) uma nova visão hermenêutica e 2) o uso suplementar das regras da Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011).

Quando se trata da interpretação da lei para fazer-se a subsunção ao caso concreto, existem regras que ordenam o modo pela qual a interpretação deve ser feita. Atendo-se ao texto legal puro e simplesmente ele pode ser interpretado de maneira extensiva ou restritiva.

Na maneira extensiva é suposto que o legislador disse menos do que queria dizer e procura-se então, ampliar a interpretação; na maneira restritiva sucede o contrário, supõe-se que o escrito pelo legislador significa mais do que deveria e então, restringe-se o alcance da norma (NADER, 2007).

A interpretação da SRFB é restritiva, o que causa os problemas apresentados anteriormente. A simples mudança da interpretação da maneira restritiva para a extensiva poderia mudar todo o curso da auditoria das contas de dívida ativa e parcelamentos fiscais.

Seria o caso de se considerar que o compartilhamento de informação sigilosa com órgãos de controle legalmente autorizados, não é divulgação, mas apenas transferência de informação sigilosa, cujo sigilo será mantido pelo destinatário.

Uma vez feita a mudança para a interpretação extensiva (que é o que os órgãos de controle têm tentado recorrentemente), deve-se usar a Lei de Acesso à Informação – LAI, para compartilhar



tais informações. O artigo 25, inciso II, da LAI estabelece que “O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo”.

Nesse caso, o sigilo não seria “quebrado” e nem haveria a sua divulgação indevida, mas apenas o compartilhamento para fins de exercício das atividades legalmente estabelecidas para os órgãos de controle, mantendo-se a classificação original estabelecida pelo detentor original da informação. Bastaria, então, classificar essa informação de acordo com os critérios da LAI e compartilhar.

## 7.2 UMA NOVA ORDEM LEGAL

Outra possibilidade considera que a interpretação da lei pode mudar com o tempo, com as circunstâncias e, diante da tendência da cultura brasileira que é alinhada ao positivismo jurídico, onde tudo deve estar escrito na lei (Princípio da Legalidade, CF/88, art. 37, caput), uma alteração legislativa que permitisse aos órgãos de controle o acesso ao material considerado sigiloso, também dentro dos parâmetros da Lei de Acesso à Informação, parece mais adequado.

A elaboração, redação, alterações e consolidações de leis, estão previstos no artigo 59 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e são regulamentados pela Lei Complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998).

Para endereçar o problema, não há, contudo, a necessidade de uma alteração legislativa extensa, em muitos institutos, mas tão somente a inclusão no Artigo 198, §1º do CTN de um inciso terceiro, permitindo que o Tribunal de Contas da União, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e o órgão de controle interno do Executivo (hoje a Controladoria Geral da União – CGU) tenham acesso a tais informações, na forma da Lei de Acesso à Informação.

O Código Tributário Nacional – CTN – Lei Complementar 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), era originariamente uma lei ordinária, mas foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, com o status de Lei Complementar.

O que separa uma lei complementar de uma lei ordinária são dois aspectos: uma lei complementar precisa estar prevista na constituição federal e o quórum para aprovação de uma lei complementar é chamado de quórum qualificado e é mais difícil de se obter. Para se aprovar uma lei ordinária o quórum é de maioria de votos dos presentes à sessão, chamada maioria simples. Para uma lei complementar é de maioria dos membros da casa legislativa, chamada de maioria absoluta.

Não existe hierarquia entre lei complementar e lei ordinária; mas, para se fazer uma alteração em uma lei complementar apenas outra lei complementar, que exige quórum de maioria absoluta, pode fazê-lo.

Essa alteração legislativa, por simples que pareça, permite ao Congresso Nacional exercer efetivamente a função fiscalizatória a ele atribuída pela Constituição Federal, restabelecendo a harmonia entre os poderes.



## 8. SOLUÇÃO A CAMINHO?

Durante o ano de 2019 houve várias reuniões entre o TCU a CGU e representantes do Ministério da Economia, com objetivo de equacionar o problema. O resultado foi a edição do Decreto 10.209, de 22 de janeiro de 2020, pela Presidência da República (BRASIL, 2020), que “Dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal”.

Esse decreto tenta resolver o impasse entre a necessidade de acesso à informação para a auditoria financeira e o respeito ao sigilo fiscal. Ele prevê a operacionalização do processo através de um “instrumento próprio”, que ainda está em negociação entre o TCU e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O decreto em seu artigo 3º, inciso II, prevê que:

Art. 3º Os dados e as informações sob sigilo fiscal poderão ser compartilhados pelos órgãos do Ministério da Economia com a Controladoria-Geral da União, mediante instrumento próprio, nas seguintes hipóteses:

...

II - por intercâmbio, conforme o previsto no § 2º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional, quando indispensável à realização de procedimentos de auditoria ou de inspeção de dados, de processos ou de controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou da análise de demonstrações financeiras da União.

Na prática, o decreto introduz uma alteração no texto descrito no Art. 198, §2º do Código Tributário Nacional. Em que pese a mudança de visão do Executivo acerca do tema, como o CTN foi recepcionado pela Constituição Federal como uma lei complementar, uma alteração no referido código deve ser feita por projeto de lei complementar. Como não é o caso, há de se supor que o impasse ainda pode mais desdobramentos.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que o sigilo fiscal é um instituto criado a partir de uma interpretação jurídica restritiva da legislação, que resulta na falta de acesso a informações relativas as transações e saldos referentes aos Créditos Tributários e da Dívida Ativa da União ao Tribunal de Contas da União em seu exercício constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no julgamento das contas da Presidência da República, emitindo um parecer prévio.

Essa falta de acesso impede aos auditores o cumprimento das normas de auditoria, uma vez que não conseguem obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para embasar uma opinião.



Considerando os valores envolvidos referente aos créditos da União, pode-se concluir que a ausência de evidência de auditoria tem um impacto relevante e generalizado nas informações financeiras do Ministério da Economia.

Ainda por conta da relevância do Ministério da Economia dentro do BGU, isso pode impactar a prestação de contas da Presidência da República, resultando em uma abstenção de opinião no BGU

Do ponto de vista do Legislativo essa abstenção pode ser considerada como uma ausência de prestação de contas, que é de suma importância em uma democracia, pois a falta de prestação de contas do Executivo fere os poderes do Legislativo em sua ação fiscalizatória, enfraquecendo suas atribuições.

Essa abstenção pode colocar o Poder Executivo numa posição de fragilidade em relação ao Legislativo, ficando sempre na iminência da abertura de um processo de impedimento.

Nesse caso, o equilíbrio entre os poderes fica seriamente afetado alterando os Freios e Contrapesos, segundos os quais os poderes da República devem ser complementares e harmônicos entre si. Esse desequilíbrio pode gerar uma grave crise institucional.

Para evitar que esse desequilíbrio se torne real é preciso agir antes que uma situação fática o materialize. O modo de fazê-lo é através de uma alteração legislativa que permita o acesso dos órgãos de controle às informações sigilosas a fim de realizar seu trabalho de auditoria e o Controle Externo possa ser efetivamente realizado.

Uma proposta de alteração legislativa é apresentada por (NOGUEIRA, 2019), em sua monografia de especialização em Auditoria Financeira.

O Decreto 10.209, de 22 de janeiro de 2020, cujo *modus operandi* (“instrumento próprio”) está sendo viabilizado entre a RFB, a CGU e o TCU é um auspicioso passo adiante nesse caminho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. **Código Tributário Nacional - CTN**, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm)>. Acesso em 19 abr 2019.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. **Constituição Federal**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2019. Atualizada até a EC 99, de 14/12/2017.

BRASIL. LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.**, 11 dez. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2019.



BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.**, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95.htm)>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, 4 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. **LEI Nº 12.527**, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Lei de Acesso à Informação - LAI, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.209**, DE 22 DE JANEIRO DE 2020. Dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal., 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10209.htm)>. Acesso em: 02 out. 2020.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA Estrutura Conceitual - Estrutura Conceitual para Trabalhos de Asseguração, 2015**. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2015/NBCTAESTRUTURACONCEITUAL](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2015/NBCTAESTRUTURACONCEITUAL)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA 705, de 17 de junho de 2016 - Modificações na Opinião do Auditor, 2016a**. Disponível em: <<http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA705.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA 315 (R1) – IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE DISTORÇÃO RELEVANTE POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA ENTIDADE E DO SEU AMBIENTE, 2016b**. Disponível em: <[http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA315\(R1\)](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA315(R1))>. Acesso em: 26 abr. 2019.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA 600 (R1) – CONSIDERAÇÕES ESPECIAIS – AUDITORIAS DE DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DE GRUPOS, INCLUINDO O TRABALHO DOS AUDITORES DOS COMPONENTES, 19 ago. 2016d**. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA600\(R1\).pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA600(R1).pdf)>. Acesso em: 10 maio 2019.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA 330 (R1) - Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados, 2016e**. Disponível em: <[http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA330\(R1\)](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA330(R1))>. Acesso em: 16 maio 2019.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TA – de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica, 2019**. Disponível em: <<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-ta-de-auditoria-independente/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.



INTOSAI. Intosai Comitê de Normas Profissionais. **ISSAI 200 Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, 2013**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15D3169CE015D56CC01BD1435>>. Acesso em: 8 abr. 2019. Tradução: Tribunal de Contas da União, 2017.

INTOSAI. *International Organization Of Supreme Audit Institutions. Membership List*, 2019. Disponível em: <<http://www.Intosai.org/about-us/organisation/membership-list.html>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

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

NOGUEIRA, Gilberto Souza - **O sigilo Fiscal como limitação de escopo para a auditoria financeira realizada na Secretaria da Receita Federal do Brasil pelo Tribunal de Contas da União** - Brasília-DF: Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de contas da União, 2019, 75. p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F72289E55017229068F803B88> Consulta em 22/11/2020

NADER, P. **Introdução ao Estudo do Direito**. 28<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. Único, 2007. 438 p.

SRFB. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **PORTARIA RFB Nº 2344, DE 24 DE MARÇO DE 2011, 24 mar. 2011**. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=30552>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

TCU. **Relatório e parecer previo sobre as contas do governo da república**. Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2014/index.html](https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Financeira, 2016a**. ISSN <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-financeira.htm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório e paracer sobre as contas do Ministério da Fazenda de 2017**, Brasília, p. 60, 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/Sv/VisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultoPagina=S&item0=621298>>. Acesso em: 9 maio 2019.

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





# Controle de Constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF

**João Paulo Gualberto Forni**

Mestre em Direito Público pelo Centro Universitário de Brasília e  
Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União

## RESUMO

O presente artigo defende uma revisão dos moldes como se dá o controle de constitucionalidade de normas pela Corte de Contas. O reconhecimento dessa competência se deu na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), verbete que tem suscitado discordâncias no âmbito desta Corte, com indicações de cancelamento no ano de 2018. Entendemos que não há motivos para supressão, tendo em vista que o controle constitucional de atos infralegais se coaduna com a função controladora exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), eminentemente sobre a função administrativa realizada pelos três Poderes. O aperfeiçoamento do verbete, contudo, é necessário, de modo a reconhecer a excepcionalidade do controle de constitucionalidade de leis pela Corte de Contas, sendo a regra o simples posicionamento do órgão acerca da questão, sem consequências coercitivas, em linha com os diálogos institucionais. Ressaltamos, ainda, excepcionalidade do exercício, pelo TCU, dessa competência, sendo a revisão da Súmula necessária em razão, principalmente, da potencialidade de uso da faculdade aberta pelo verbete, não só no âmbito federal, mas por todos os tribunais contas estaduais, dos municípios e municipais. O artigo valeu-se de revisão bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de decisões do TCU.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Controle de Constitucionalidade. Súmula 347 do STF.

## 1. INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade possui como precedente mais remoto a *graphe paranomon*, que pode ser descrita como um mecanismo da antiguidade ateniense por meio do qual deliberações da Assembleia Popular, responsável por legislar, eram verificadas em face do Direito transcendente e superior às leis humanas. Modernamente, associa-se a origem do controle de constitucionalidade ao caso *Marbury v. Madison*, da Suprema Corte dos Estados



Unidos, no qual o *Chief Justice* John Marshall, em 1803, reconheceu assertivamente o poder do Judiciário de declarar uma lei inconstitucional. Foi a primeira vez que a Suprema Corte daquele país declarou uma lei federal desconforme à ordem constitucional (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 133-149).

A possibilidade de controle da constitucionalidade se assenta no postulado da supremacia constitucional, segundo o qual nenhuma lei ou ato normativo, ou mesmo qualquer ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição, que desfruta de superioridade jurídica em relação a todas as demais normas (BARROSO, 2015, p. 233).

O controle de constitucionalidade, no Brasil, é, em regra, repressivo (Cf. NOVELINO, 2019, p. 200 e 233), e seu protagonista é o Poder Judiciário. Na modalidade difusa, foi primeiro regulamentado pela Lei Federal 221/1894, mas, segundo Ruy Barbosa (1893, p. 59-60), a CF/1891 já trazia em seu texto a possibilidade desse controle. Já o controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal (STF) foi introduzido no Brasil com a Emenda Constitucional 16/1965, mediante representação do Procurador-Geral da República – PGR (BARROSO, 2019, p. 71).

Fora do âmbito do Poder Judiciário, admite-se, entre outras hipóteses (Cf. DESCHAMPS, 2008), a legitimidade do Chefe do Executivo para deixar de aplicar uma lei que considere inconstitucional, assim como para expedir determinação àqueles submetidos a seu poder hierárquico para que procedam de maneira similar (BARROSO, 2019, p. 92).

Nesse diapasão, tendo em vista que a não aplicação de leis inconstitucionais “é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”<sup>1</sup>, o STF reconheceu, na década de 1960, que “o Tribunal de Contas pode, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. Esse precedente ensejou a edição da Súmula 347 do STF<sup>2</sup>, de idêntico teor.

Contudo, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), mais especificamente a partir do MS 25.888 do STF, em 2006, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, passou-se a questionar a possibilidade de recusa à aplicação da lei tida por inconstitucional por parte do Tribunal de Contas (Cf. DESCHAMPS, 2008). Os motivos para isso seriam especialmente a ampliação do rol de legitimados para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade<sup>3</sup> e o fato de a Corte de Contas não estar investida de função jurisdicional, como asseverou o Ministro do STF Alexandre de Moraes no início de 2018<sup>4</sup>.

1 RMS 8372, Relator Min. PEDRO CHAVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/1961, DJ 26-04-1962.

2 Técnica e formalmente, o termo mais preciso seria “enunciado nº 347 da Súmula do STF”, mas se opta pela expressão “Súmula 347 do STF” por ser a mais utilizada.

3 MS 25.888 MC, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 22-3-2006, DJ de 29-3-2006.

4 MS 35.410 MC, rel. min. Alexandre de Moraes, dec. monocrática, j. 15-12-2017, DJE 18 de 1º-2-2018.



Em sentido oposto, é absolutamente firme no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) a posição pela possibilidade do referido controle, como exemplifica o seguinte trecho do voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário:

Parece, claro, assim, que onde há jurisdição, há o poder-dever de se declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos administrativos incompatíveis com a Constituição. Afinal de contas, para que o TCU possa cumprir a sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, não há como se admitir que atos contrários aos princípios constitucionais sejam tolerados, mesmo quando travestidos de lei. Daí a atualidade do entendimento do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado na Súmula nº 347 (...).

O presente artigo se debruça sobre a legitimidade do TCU<sup>5</sup> para realizar o exame incidental da constitucionalidade de leis (englobando as espécies normativas constantes do art. 59 da CF/88) e atos normativos, defendendo a possibilidade dessa forma controle, mas em moldes diferentes dos que prevalecem no âmbito da Corte de Contas. Utiliza-se a pesquisa documental – atos normativos, decisões judiciais e administrativas – e bibliográfica, além da realização de levantamento de dados, para posterior interpretação (Cf. LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 166-182). Serão, portanto, abordados os principais apontamentos teóricos a respeito da controvérsia atinente ao controle de constitucionalidade exercido pelo TCU, realizando-se, em seguida, a exposição e análise dos resultados do levantamento empreendido.

A relevância deste artigo pode ser explicada a partir de dois pontos. Primeiramente, se deve à controvérsia que a temática suscita no STF. Tendo como parâmetro a jurisprudência selecionada<sup>6</sup> do órgão relacionada à Súmula 347, é possível visualizar claramente a divergência atinente ao tema. Das cinco decisões constantes da seleção, uma diz respeito exclusivamente ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>7</sup>. Das quatro restantes, duas podem ser classificadas como favoráveis à possibilidade do exame incidental de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas<sup>8</sup>, e as outras duas, contrárias a essa possibilidade<sup>9</sup>. Ressalta-se, ainda no que diz respeito a esse primeiro ponto, a atualidade da controvérsia, insuflada pela citada decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, em fevereiro de 2018.

5 Em que pese a opção por abordar apenas o TCU neste artigo, parte considerável das conclusões podem ser transpostas para outros tribunais de contas.

6 Essas decisões serão analisadas com maior detalhamento ao longo deste artigo.

7 MS 26.739, rel. min. Dias Toffoli, 2ª T, j. 1º-3-2016, DJE 122 de 14-6-2016.

8 Pet 4.656, voto da rel. min. Carmen Lúcia, P, j. 19-12-2016, DJE 278 de 4-12-2017 e MS 31.439 MC, rel. min. Marco Aurélio, dec. monocrática, j. 19-7-2012, DJE 154 de 7-8-2012.

9 MS 25.888 MC, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 22-3-2006, DJ de 29-3-2006 e MS 35.410 MC, rel. min. Alexandre de Moraes, dec. monocrática, j. 15-12-2017, DJE 18 de 1º-2-2018.



Quanto ao segundo ponto, a relevância do trabalho se deve à originalidade no tratamento do tema. Buscou-se agregar aos argumentos teóricos, abordados de maneira inovadora, um elemento empírico. Como ficará demonstrado nos tópicos seguintes, levantamento por nós realizado no Portal do TCU atesta a excepcionalidade do uso, pelo TCU, da prerrogativa inscrita na Súmula 347 do STF.

O levantamento empreendido baseou-se em recorte de decisões do TCU, obtido a partir de pesquisa realizada no Portal do órgão, com o argumento: <(inconstitucionalidade ou inconstitucional).ACORDAO>. Tal formato de argumento retorna as decisões do TCU das quais constam os termos “inconstitucionalidade” ou (o “ou”, neste caso, é uma disjunção inclusiva, ou seja, abarca a existência de apenas um termo, apenas do outro termo e dos dois termos conjuntamente) “inconstitucional” na parte dispositiva do acórdão do Tribunal, correspondente à decisão propriamente dita. Nessa primeira etapa, a pesquisa retornou 216 resultados.

O mesmo procedimento foi realizado no que se refere a “decisões”. Essa nomenclatura era usada antes da reforma regimental de 2002, quando o termo “acórdãos” era reservado apenas a decisões definitivas em processo de tomada ou prestação de contas, ou da qual resultasse imposição de multa em processo de fiscalização<sup>10</sup>. A pesquisa retornou 53 julgados.

A partir desse primeiro resultado, realizou-se uma segunda filtragem, qual seja a exclusão dos acórdãos de relação<sup>11</sup>, além de selecionar apenas os acórdãos prolatados pelo plenário do TCU, pois processos julgados pelas câmaras não podem tratar de exame incidental de inconstitucionalidade<sup>12</sup>. O resultado da pesquisa foi de 61 acórdãos e 35 “decisões”.

A partir desta seleção, empreendeu-se análise dos encaminhamentos, buscando-se identificar se tratam, de fato, do exercício do controle de constitucionalidade incidental. Os resultados constam do tópico 6 deste artigo.

---

10 Para uma diferenciação detalhada entre acórdãos e decisões, vide art. 80 do RI/TCU de 1997. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>.

11 Vide Capítulo IV do Regimento Interno do TCU – RI/TCU. Ademais, a pesquisa mostrou que, dos 137 acórdãos de relação retornados, 99 foram encontrados em razão de encaminhamento sem qualquer relação com o objeto deste trabalho: “determinar ao Ministério da Saúde que acompanhe o desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn nº 5554, a qual questiona dispositivos da Lei nº 13.026/2014, que autorizou a transformação de empregos do quadro suplementar de Combate a Endemias em cargos públicos e comunique à Corte de Contas quando do trânsito em julgado da ação, bem como informe as providências a serem tomadas, em caso de necessidade de desfazimento das transformações operadas nos empregos criados pela Lei nº 11.350/2006”.

12 Vide art. 16 do RI/TCU.



## 2. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO DECORRÊNCIA DA FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA REPARTIÇÃO DE PODERES

A repartição de poderes dentro do Estado decorre da clássica constatação de que “sempre que há poder sem controle, opera-se o abuso de poder” (ZAFFARONI, 1995, p. 81). No Brasil, desde 1891, as constituições consagram expressamente a existência dos três Poderes tradicionais: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Da primeira Carta republicana, consta, também, o Tribunal de Contas, idealizado por Ruy Barbosa, inspirado nos modelos italiano e belga, e concebido para sanear o orçamento, sendo corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura e ocupando posição autônoma (BARBOSA, 1891, p. 450-455). Situa-se o Tribunal, pois, entre os Poderes, não pertencendo a nenhum deles propriamente; nem mesmo ao Legislativo, com o qual mantém maiores afinidades (CASTRO NUNES, 1943. p. 25-26).

O fato de auxiliar o Legislativo no desempenhar do controle externo não torna a Corte de Contas “órgão auxiliar” do parlamento, no sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional (BRITTO, 2006, p. 630-643), uma vez recebe atribuições diversas diretamente da Carta Maior, sendo, pois, órgão constitucionalmente independente, responsável por amplo controle técnico da gestão administrativo-financeira do Estado (MOREIRA NETO, 2014, p. 256-258).

O Tribunal de Contas é, pois, órgão administrativo funcionalmente autônomo, que exerce, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, sem definitividade jurisdicional (GUALAZZI, 1992, p. 187), e cuja competência institucional não deriva de delegação do Legislativo, a quem não está subordinado, mas traduz emanação da própria Constituição.<sup>13</sup>

A necessidade de um órgão especializado para se desincumbir do exercício do controle externo, nos moldes ampliados da CF/88, resultou de três constatações circunstanciais: o crescimento do Estado e de suas atribuições em face da sociedade; a relativa separação entre a Administração e o Poder Executivo (no exercício do poder político); e a incapacidade do Poder Legislativo para controlar devidamente a atividade econômico-financeira do Estado (HELLER, 2019, p. 40).

A existência desse órgão, que exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no uso dos recursos federais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, permite concluir que, apesar de não poder ser considerado um 4º Poder, desborda dos limites estreitos da tradicional separação de poderes, não servindo esse esquema para explicar a independência e a responsabilidade da Corte de Contas (TORRES, 1993, p. 41). Parte da doutrina, à qual nos filiamos, fala, isso sim, de uma 4ª função, ao lado das tradicionais legislativa, judicial e administrativa, que seria a função controladora, específica e autônoma, conformada por competências constitucionais próprias com a

13 ADI 4.190 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, P, DJE de 11-6-2010.



finalidade de proteger o erário e garantir a boa administração (HELLER; CARVALHO E SOUSA, 2019, p. 91-92).

Para além de sua classificação no sistema de freios e contrapesos constitucional, a responsabilidade e importância da Corte de Contas atrela-se à sua relevante missão na promoção dos direitos fundamentais, notadamente no que se refere aos direitos de segunda e terceira geração, que exigem prestações positivas do Estado.

A efetivação desses direitos, e.g., prestações no campo da educação, saúde, assistência social, e até mesmo na proteção de bens culturais e do meio ambiente, reclamam aporte de substanciais recursos, de modo que as finanças públicas, em todas as dimensões, encontram-se em íntimo contato com os direitos fundamentais. Logo, o Tribunal de Contas, que exerce o controle das finanças públicas por determinação da CF/88, ocupa posição de suma importância no “controle da segurança dos direitos fundamentais”, na feliz expressão de Ricardo Lobo Torres (1993, p. 41), verificando a pertinência e juridicidade do gasto, que é o elo entre a arrecadação estatal e a efetiva prestação dos direitos fundamentais.

Esse controle exige a observância dos princípios regedores da Administração Pública e das demais normas aplicáveis por parte do gestor, essenciais para a boa execução do orçamento e a consequente prestação estatal realizadora dos direitos fundamentais. Ao Tribunal de Contas, desse modo, cabe zelar para que a prestação estatal não se desvirtue e termine sendo embargada em virtude de ato ilegal ou inconstitucional (OLIVEIRA, 2007), razão pela qual é necessária, em alguma medida (como será detalhado adiante), a possibilidade de confronto de atos do agente público com a CF/88 no exercício da função controladora.

Como adverte o Ministro do STF Marco Aurélio, o eventual cancelamento da Súmula 347 representaria uma *capitis diminutio* das competências constitucionais atribuídas ao TCU, “uma vez que, para o exercício do poder de controle inerente às atividades de fiscalização e auditoria, o TCU passaria a se subordinar tão-somente à lei e não à Constituição Federal”.<sup>14</sup>

Em suma, a função controladora exercida pelo Tribunal de Contas tem como premissa a possibilidade de algum tipo de exame dos atos públicos em face da Constituição, por ser ela o vértice da ordem jurídica. O uso das normas constitucionais como critério de controle, ademais, é imprescindível para o bom uso dos recursos federais, essenciais na viabilização dos direitos fundamentais. Os moldes em que esse controle deve se dar, contudo, diferem, em nosso entender, dos atualmente aplicados e dos que prevalecem na doutrina – que afirma a possibilidade de apreciação da constitucionalidade de leis pelos Tribunais de Contas de maneira similar ao controle incidental realizado pelo Poder Judiciário, corrente à qual denominamos “defensores da apreciação irrestrita de constitucionalidade” –, ou mesmo do que emana das recentes manifestações dos ministros do STF, analisadas no próximo tópico.

---

14 MS 26.783 MC-ED, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 5/12/2011.



### 3. A DISCUSSÃO ATINENTE À SÚMULA 347 NO STF: ANÁLISE DOS ARGUMENTOS, CONFRONTO COM A TEORIA E FORMULAÇÃO DE UMA PROPOSTA

Neste capítulo, serão apresentados e analisados os principais argumentos utilizados pelos ministros do STF no que se refere à controvérsia atinente à Súmula 347 expostos na jurisprudência selecionada do órgão, e, a partir disso, expor-se-á nosso ponto de vista sobre o tema.

Começando pelas manifestações contrárias à manutenção da Súmula 347, é referência a decisão do Ministro Gilmar Mendes no MS 25.888, com o seguinte teor:

Não me impressiona o teor da Súmula 347 desta Corte, (...). A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988.<sup>15</sup>

Primeiramente, entendemos que o simples fato de a Súmula ter sido editada sob a égide de ordem constitucional anterior não a torna ineficaz ou questionável. Esse raciocínio levaria à inaplicabilidade de todas as súmulas anteriores à CF/88, o que seria impraticável<sup>16</sup> ou, no

<sup>15</sup> MS 25.888 MC, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 22-3-2006, DJ de 29-3-2006.

<sup>16</sup> No mesmo sentido, o voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário.



mínimo, contraindicado. Ademais, o próprio Relator consigna a necessidade de se “reavaliar a subsistência da Súmula”, o que atesta o pleno vigor do Verbete e torna incoerente (ou ao menos indevida) uma decisão liminar contrária à Súmula vigente (Cf. SCHMITT, 2015, p. 130).

Em segundo lugar, é incontroverso que o rol de legitimados a provocar o controle abstrato de constitucionalidade foi significativamente ampliado com o advento da CF/88. Nesse rol, passou a figurar o Presidente da República, razão pela qual seria possível aventar (Cf. FAJARDO, 2008, p. 23), nos moldes do colacionado pelo Ministro Gilmar Mendes, a novel impossibilidade desta autoridade deixar de aplicar lei tida por inconstitucional, uma vez que passou a dispor da competência para provocar o STF com tal mister, inclusive com pedido de medida cautelar.<sup>17</sup>

Contudo, tal asserção não se aplica ao Tribunal de Contas, uma vez que não figura no rol do art. 103 da CF. A ampliação do rol de legitimados tem pouca ou nenhuma relação com a atuação do Tribunal de Contas, que continua não podendo, por si só, dar início ao controle abstrato.

Na mesma linha, quanto à alegação de que a ampliação do controle abstrato serve à defesa de posições subjetivas, parece não ser essa a tendência a partir da entrada em vigor da EC 45/2004, que deu nova redação ao §3º do art. 102 da CF/88, para exigir a repercussão geral no âmbito dos recursos extraordinários. Tal inovação, com o claro (e salutar) intuito de desafogar a Suprema Corte, reduz o potencial de defesa relacionada a casos concretos quando de eventual inconstitucionalidade. Logo, a defesa de posições subjetivas se dá, de forma ainda mais explícita, no exercício do controle incidental de constitucionalidade (Cf. QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 25).

Prevalendo, na linha do julgado transcrito, a tese da “abstrativização do controle difuso-concreto”, que reforça o controle concentrado centralizado no STF, sob os auspícios da instrumentalidade e economias processuais, a Suprema Corte deixará de ser o interprete último para se converter em intérprete único, transformando-se numa instância autoritária de Poder (BINENBOJM, 2010, p. 280). Restará deslegitimado o sistema de controle de constitucionalidade na via difusa, de cunho democrático-discursivo (FERNANDES, 2011, p. 935), sendo essa, na lição de Luís Roberto Barroso (2019, p. 131), a única via acessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos subjetivos constitucionais.

Passemos à manifestação do Ministro Alexandre de Moraes, o qual afirmou no MS 35.410<sup>18</sup>:

Dentro da perspectiva constitucional inaugurada em 1988, o Tribunal de Contas da União é órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, cuja competência é delimitada pelo artigo 71 do texto constitucional, (...). É inconcebível, portanto, a hipótese do Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer

17 Para nós, contudo, tal faculdade subsiste, mesmo na nova ordem constitucional, sendo necessário apenas que, antes de negar aplicação à lei tida por inconstitucional, o Chefe do Poder Executivo ajuíze a ação cabível para impugná-la. Cf. REsp 23.221, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJU, 8-8-1993.

18 MS 35.410 MC, rel. min. Alexandre de Moraes, dec. monocrática, j. 15-12-2017, DJE 18 de 1º-2-2018.



controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretense argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. (...)

Ainda, referindo-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo CNJ, mas abarcando, nos argumentos utilizados, o TCU, o Ministro Alexandre de Moraes asseverou que “haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional”, o que “representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo”.

Ressalta-se, primeiramente, que a competência dos magistrados de primeiro grau e dos tribunais para realizar o controle incidental de constitucionalidade não está descrita no texto constitucional, sendo inquestionável, contudo, que detém tal prerrogativa em virtude das funções que exercem. A constituição apenas faz alusão aos tribunais na função de verificar a constitucionalidade de leis e atos normativos quando fala da reserva de plenário, à qual, em nosso entender, o TCU também se vincula.

A atribuição de apreciar a constitucionalidade de atos do Poder Público decorre, tanto no que se refere aos juízes e tribunais quanto aos tribunais de contas, não de previsão expressa na CF/88, mas de necessidade instrumental para o exercício de suas funções. Trata-se de competência acessória ao exercício, quer da jurisdição, quer do controle externo (FAJARDO, 2008, p. 25) em linha com a teoria dos poderes implícitos.

Referida teoria exsurge de célebre *leading case* da Suprema Corte dos Estados Unidos, intitulado *McCulloch v. Maryland*, de 1819, no qual o *Chief Justice* John Marshall fixou compreensão relacionada à 10ª Emenda à Constituição Norte-americana<sup>19</sup> no sentido de que toda atribuição de competência pela Constituição inclui, ou traz implícito, o direito ou poder de se valer o ente, além das competências expressas, de todos os demais meios necessários, dentro dos parâmetros constitucionais, para a execução dos poderes que lhe foram delegados (SCHMITT, 2015, p. 13).

Portanto, aplicando-se tal entendimento aos tribunais de contas, a simples ausência de previsão expressa na CF/88 não se revela suficiente para afastar a competência desses órgãos para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos. Ademais, a título de arremate, o STF já preservou competência do TCU com base na referida teoria, ao julgar o MS 24.510/DF, que reconheceu à Corte de Contas o poder geral de cautela.<sup>20</sup>

Quanto à ausência de competência jurisdicional, assiste razão ao Ministro, sendo essa a principal razão a embasar as limitações que entendemos adequadas ao exercício do controle constitucional por parte da Corte de Contas, como adiante se detalhará.

19 *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

20 Voto do Min. Celso de Mello no MS 24510, Relatora: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004.



No que tange às manifestações favoráveis à manutenção da Súmula 347, destaca-se a posição da Ministra Carmen Lúcia, exposta no Petição 4656/PB<sup>21</sup>, para quem a atuação do Tribunal de Contas “não prescinde do exame da validade do ato administrativo, que perpassa, necessariamente, pela adequação constitucional do fundamento legal no qual se fundamenta”. Portanto, “se o órgão de controle concluir fundar-se o ato objeto de análise em norma legal contrária à Constituição da República, afastar-lhe-á a aplicação na espécie em foco”. Esse poder seria “implicitamente atribuído aos órgãos autônomos de controle administrativo para fazer valer as competências a eles conferidas pela ordem constitucional. Afinal, como muito repetido, quem dá os fins, dá os meios”.

A Ministra associa a extensão dessa competência ao Tribunal de Contas (e ao CNJ) ao ideal da sociedade aberta de intérpretes, de Peter Häberle, mas de maneira circunscrita, uma vez que “daí não se extrai legitimidade para qualquer agente do Estado negar aplicação a texto normativo que repute contrário à Constituição por interpretação singular”. Concordamos apenas em parte com a argumentação da Ministra Carmen Lúcia, e aqui começamos a moldar uma perspectiva adequada para o controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas. É verdade que cabe às Cortes de Contas interpretar a Constituição, na linha da sociedade aberta de intérpretes, uma vez que todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão envolvidas na interpretação da Lei Maior, que é, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e elemento formador dessa sociedade, não detendo os intérpretes jurídicos o monopólio da hermenêutica constitucional (HÄBERLE, 2002, p. 13-15).

Para bem desempenhar suas funções, é absolutamente necessário que o Tribunal de Contas interprete e aplique a CF/88, pois a interpretação conforme a Constituição é dever de todas as autoridades públicas na aplicação de normas jurídicas (BINENBOJM, 2014, p. 68). Contudo, interpretar e aplicar a CF/88 não implica a competência para impor ao gestor o descumprimento de uma norma guarnecida pela presunção de constitucionalidade.

Uma primeira razão para tal restrição é a insegurança jurídica na qual cairia o gestor, que se veria no dilema entre descumprir uma prescrição legal, podendo responder nas esferas administrativa e judicial, ou descumprir uma determinação da Corte de Contas, podendo ser responsabilizado na esfera controladora (HELLER, 2019, p. 109). Ao menos na prática, a excepcionalidade do exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU, demonstrada mais à frente neste trabalho, refuta tal tese, sendo muito mais provável que o controle incidental realizado por centenas de juízes de primeiro grau gere mais insegurança jurídica a respeito da validade das leis.

A restrição aqui aventada se deve mesmo à natureza da função que se sujeita ao controle do TCU, além do modo como o órgão desempenha suas atribuições.

Quanto ao **primeiro ponto**, partindo da premissa de que o controle exercido pelo TCU, atinente à função controladora, tem por objeto a função administrativa, não poderia esse controle desbordar desse mister e interferir na função legislativa, realizando competência própria da função jurisdicional. O sistema de checks and balances da Carta de 1988, da maneira como

---

21 Pet 4.656, voto da rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19-12-2016, DJE 278 de 4-12-2017.



foi concebido, incumbe privativamente ao Poder Judiciário o exame de constitucionalidade – repressivo – das espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal (HELLER, 2019, p. 108), com algumas raríssimas exceções<sup>22</sup>. Falta ao Tribunal, pois, competência para exercer função jurisdicional em sentido estrito, caracterizada pela aptidão a fazer coisa julgada (Cf. THEODORO JÚNIOR, 2020, p. 1073 e 1077), única com legitimidade para afastar, no desempenho regular de suas atribuições, a aplicação de lei por inconstitucionalidade. Ademais, milita a favor do gestor, na atuação administrativa, a presunção de constitucionalidade das leis, razão pela qual não poderia o Tribunal de Contas obrigá-lo a agir de maneira diversa daquela constante de lei válida, com uma exceção, que será abordada a seguir.

Entretanto, em sentido oposto, é imprescindível afirmar a possibilidade do controle constitucional pelo Tribunal de Contas de atos infralegais, quando se deparar com atos administrativos que violam, diretamente e por si sós, a CF/88. Frisa-se: uma coisa é o controle de leis, abordado no parágrafo anterior; outra, o controle de atos infralegais, sobre o qual agora se discorre.

Essa possibilidade de controle nada mais é do que o contraste de um ato praticado no exercício de função administrativa com a Constituição (HELLER, 2019, p. 109), a qual compõe a ordem jurídica – critério do controle de legalidade –, em consonância com o princípio da juridicidade (Cf. MOREIRA NETO, 2014, p. 84), sendo dela o vértice. O controle da legalidade implica, pois, o da superlegalidade (Cf. TORRES, 1993, p. 36), ou seja, o da constitucionalidade, no caso, de atos administrativos. Ou, como prefere Paulo Otero (2011, p. 735): “a Constituição emancipou-se da lei no seu relacionamento com a Administração Pública, passando a consagrar preceitos que, sem dependência de intervenção do legislador, vinculam directa e imediatamente as autoridades administrativas”. Ademais, uma vez que o controle de legalidade implica o controle de atos normativos da Administração (TORRES, 1993, p. 35), estão abarcados por essa possibilidade decretos, portarias etc.

Quanto ao **segundo ponto**, o controle incidental exercido pelo Tribunal de Contas difere daquele exercido pelo Poder Judiciário. Neste, predomina a inércia, dependendo os juízes e tribunais de provocação para atuar, sendo claro o afastamento da norma tida por inconstitucional apenas no âmbito da lide e aos sujeitos envolvidos no processo. Já os Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores que são, podem e devem agir por impulso próprio para desempenhar o seu mister, e suas decisões não se destinam a resolver disputas entre partes, mas, de uma forma geral, provocam efeitos para toda a Administração Pública correspondente (federal, estadual ou municipal). Portanto, não se afigura razoável um órgão que pode provocar a própria atuação (o que não é incomum) sancionar com base em arguição de inconstitucionalidade suscitada de ofício, pois a presunção de constitucionalidade das leis deve operar a favor da autonomia do gestor (QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 37-39).

Nesse sentido entende-se que, excepcionalmente, pode o TCU apreciar a constitucionalidade de leis para favorecer o gestor. Isso ocorreria quando, no bojo de fiscalizações, o gestor alegasse descumprimento de lei tida por ele como inconstitucional, e o entendimento da Corte

---

22 Uma delas é a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo deixar de aplicar lei que considere inconstitucional, nos moldes explanados anteriormente. Em relação ao TCU, as exceções serão vistas adiante.



de Contas a respeito da norma coincidissem com o do citado gestor. Ou seja, a apreciação de constitucionalidade seria usada para isentar o administrador de eventual sanção por inobservância da norma tida por inconstitucional.

Ainda, entende-se que há possibilidade de o Tribunal deixar de aplicar lei nas hipóteses de jurisprudência pacífica<sup>23</sup> sobre a matéria constitucional no âmbito do STF (Cf. MENDES, BRANCO, 2019, p. 1235), mesmo que não haja, ainda, afastamento da norma via controle concentrado. Nesta hipótese, caberia o argumento de que não se afigura “razoável deixar a Corte de se pronunciar a respeito de inconstitucionalidade de textos legais editados, ficando no aguardo da execução da norma para, só então, atacar os atos praticados” (FERNANDES, 2016, p. 311). Ademais, nesses casos, o entendimento pela impossibilidade de o TCU apreciar a constitucionalidade de lei apenas conduzirá a sucessivas reformas judiciais das suas decisões (MENDES, BRANCO, 2019, p. 1236).

Por fim, em situações realmente excepcionais, assim como se afigura possível ao Chefe do Poder Executivo deixar de aplicar norma inconstitucional para preservar o exercício de suas funções, ao Tribunal de Contas seria permitido, de maneira excepcionalíssima, não aplicar norma tida por inconstitucional quando inviabilize o exercício de sua missão institucional (QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 40). A não aplicação, nesse caso, não seria imputada ao gestor, mas, à similaridade do que se dá no caso do Poder Executivo, seria realizada pelo próprio Tribunal de Contas. Como exemplo dessa última hipótese, transcreve-se trecho da Apelação Cível 70006186324, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de Relatoria do Desembargador Genaro José Baroni Borges:

(...) A decisão que determina ao Chefe do Executivo Municipal, responsável por verba pública, repor a quantia glosada, ou que lhe imponha multa, insere-se na competência exclusiva das Cortes de Contas, e seu cumprimento permanece obrigatório, ainda quando o Poder Legislativo Municipal desacolhe as conclusões de irregularidades de contas postas em parecer prévio deste Tribunal. Qualquer projeto de lei que assim dispuser estará irremediavelmente viciado de inconstitucionalidade. À lei deste teor deverá o Tribunal de Contas negar executoriedade, no exercício do controle difuso da constitucionalidade, subsistindo a condenação pecuniária até que solvida pelo responsável.

Contudo, via de regra, ao se deparar, no exercício de suas funções, com leis cujo conteúdo entenda inconstitucional, caberia ao TCU não a inércia, ou a atuação como autômato, nada fazendo a respeito do feito, mas sim duas opções, não mutuamente excludentes: a) representar aos Chefes dos Poderes competentes, para que tomem as providências que entenderem pertinentes quanto à inconstitucionalidade aventada, bem como aos demais legitimados a provocar o controle concentrado, pelas mesmas razões, sem descuidar de ressaltar a urgência dessa atuação; b) alertar aos agentes públicos e aos eventuais beneficiários da legislação

---

23 Por “jurisprudência pacífica” entende-se aquela que predomina no tribunal de modo a não encontrar divergência relevante por razoável período, e.g., súmulas e decisões em controle incidental.



questionada sobre o entendimento do Tribunal de Contas acerca da (in)constitucionalidade das prescrições legais (Cf. HELLER, 2019, p. 109).

Portanto, em regra, a decisão do TCU terá caráter meramente informativo, e não poderá jamais servir de fundamento para imputação de débito ou sanção ao gestor.

A apreciação de constitucionalidade pelo TCU se legitima, conclui-se, nos diálogos institucionais, termo usado, mais comumente, para descrever a natureza das interações entre o Judiciário e os ramos políticos do governo (inseridos no Executivo e no Legislativo) na área de tomada de decisão constitucional. Enfatiza-se, nas teorias ligadas aos diálogos, que o Judiciário não deve ter um monopólio sobre interpretação constitucional e, em vez disso, ao exercer a revisão judicial, deve se envolver em uma conversa interconectada e dialética sobre constituição (BATEUP, 2006 p. 1109 e Cf. JOÃO, 2019, p. 37-39).

O real objetivo dos diálogos, portanto, é propiciar uma maior interação entre instituições, que tende a reforçar a fundamentação de suas posições e levar a uma conclusão que melhor atenda ao interesse público.<sup>24</sup> Com algumas adaptações, entendemos que o objetivo dialógico interinstitucional condiz com a inserção do Tribunal de Contas no âmbito das discussões constitucionais, mas, via de regra, apenas representando ao Poder competente quando se deparar com norma tida por inconstitucional, com viés informativo, não sendo adequado que possua a prerrogativa de retirar norma do ordenamento ou mesmo impor sua não aplicação ao gestor.

Tal conclusão se funda na ideia de que a interpretação constitucional pode ser exercida extrajudicialmente, por instâncias decisórias que muito podem contribuir para o fortalecimento de uma cultura dialógica, em que as divergências interpretativas são recebidas de maneira produtiva para o amadurecimento do direito e das instituições. A apreciação da constitucionalidade de leis pelo TCU, nesse sentido, é uma provocação ao destinatário de seu controle e aos demais atores quanto à inconstitucionalidade de eventual postura que venham adotando. Esse alerta pode ser considerado o primeiro passo na instauração de debate salutar entre diversas esferas de decisão acerca da interpretação constitucional, exigindo uma interlocução argumentativa que pode contribuir para a adoção de melhores e mais criativas deliberações. O Tribunal de Contas deve, portanto, participar da dinâmica dialógica da jurisdição constitucional, criando espaços que propiciam a formulação de melhores respostas, combinando perspectivas de variados atores, com diferentes competências, de forma a se alcançar um equilíbrio em relação ao significado constitucional, a partir de uma relação de consideração recíproca para o exercício de tal responsabilidade (WILLEMANN, 2019, p. 299-300). Essa participação pode e deve ocorrer, em nosso entendimento, sem a necessidade de impor o afastamento da lei tida por inconstitucional ao gestor.

---

24 É comum a associação dos diálogos institucionais ao controle fraco de constitucionalidade, inaugurado no Canadá e adotado em países da Commonwealth. Necessário ressaltar, portanto, a enorme diferença jurídica entre os países citados e o Brasil nessa seara, pois adotamos um controle forte, centrado no STF. Ademais, as discussões giram em torno da retirada da norma do ordenamento jurídico, e não do controle incidental.



Exemplo de diálogo institucional é apresentado por Márcia Ferreira Cunha Farias, quando relata o ajuizamento de cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no STF ou no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios por iniciativa do Governador do Distrito Federal (DF) após representação nesse sentido por parte do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do DF, que também encaminha cópia de suas representações ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Procurador-Geral da República (FARIAS, 2002, P. 65-66).<sup>25</sup>

Impende ressaltar, contudo, e aqui entramos na última manifestação do STF analisada – do Ministro Marco Aurélio no MS 31.439 –, que as ideias expostas até este ponto representam nosso entendimento do que “deveria ser”, em caso de aperfeiçoamento da Súmula 347 do STF. O que “é”, ou seja, o estado atual atinente à súmula é retratado de maneira irretocável pelo Ministro, quando assinala que a questão alusiva à possibilidade de o Tribunal de Contas “deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbete 347 da Súmula do Supremo”.<sup>26</sup>

Ou seja, enquanto não alterada ou revogada a Súmula 347 do STF, deve ser assegurada ao Tribunal de Contas a prerrogativa (contrária, em boa medida, às nossas ideias) de examinar incidentalmente a constitucionalidade de leis e atos normativos, inclusive com possibilidade de sanção quando não seguida determinação nesse sentido.

Ante o exposto, entendemos, em suma, que o Verbetes 347 disse mais do que deveria. Apreciar a constitucionalidade de leis, no sentido de obrigar o jurisdicionado a não as aplicar, é algo que desborda da competência do Tribunal de Contas, a não ser quando há jurisprudência pacífica do STF referente ao caso. Extrapolaria o Tribunal, em tal situação, da função controladora, imiscuindo-se na função jurisdicional *strictu sensu*.

A função do Tribunal, nessa seara, limita-se à observância rigorosa da lei e no dever de deixar de aplicá-la quando o Poder Judiciário reconhecer sua inconstitucionalidade (JAPPUR, 1977, p. 363). Frisa-se, contudo, que a apreciação de constitucionalidade pelo TCU nos moldes aqui descritos é plenamente possível quando se tratar de atos infralegais, porque inseridos na função administrativa, passível de controle por mandamento constitucional.

Logo, uma possibilidade de redação reformulada para a Súmula 347, em consonância com os ditames aqui elencados, seria: “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade de atos infralegais do Poder Público, bem como deixar de aplicar leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado ou, de forma pacífica, em sede de controle difuso,

---

25 Ressalta-se que, no relato da autora, o encaminhamento do Governador tinha um elemento coercitivo, tendo em vista que constava da mensagem o alerta de que “na hipótese de ser praticado ato com fulcro na norma impugnada, será considerado irregular, por fundar-se em norma inválida”. Por essa razão, o exemplo não se encaixa perfeitamente no papel que entendemos adequado ao Tribunal de Contas, mas vale como exemplo aproximado do modelo dialógico.

26 MS 31.439 MC, rel. min. Marco Aurélio, dec. monocrática, j. 19-7-2012, DJE 154 de 7-8-2012.



exceção feita à apreciação em prol da defesa de responsável ou para proteger, de maneira excepcionalíssima, sua missão institucional”.

Por fim, seria bem-vinda a inclusão do Tribunal de Contas no rol dos legitimados a iniciar o controle concentrado de constitucionalidade, constante do art. 103 da CF/88, por voto da maioria absoluta dos seus membros. A relevante posição do órgão no sistema de checks and balances, como se demonstrou ao logo deste artigo, corrobora a pertinência da aludida inclusão.

#### **4. OS MOLDES DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM SEDE DE CONSULTA**

Uma questão atinente ao controle de constitucionalidade exercido pelo TCU que merece alguns comentários é a apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos em sede de consulta, que é instrumento destinado a indagar ao Tribunal a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria da competência de determinadas autoridades, conforme o art. 1º, XVII, da Lei Orgânica do TCU.

O RI/TCU, art. 264, §3º, assenta que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

De início, cabe esclarecer que o caráter normativo das decisões do TCU em sede de consulta foi reconhecido pelo STF<sup>27</sup>, razão pela qual eventual decisão que aprecie a constitucionalidade de lei ou ato normativo, no plano abstrato e vinculante ao consulente, aproximará suas consequências do controle abstrato de constitucionalidade realizado pelo STF.

Parte da doutrina entende que em tais casos haveria extrapolação da situação concreta posta diante do TCU, uma vez que a resposta é “em tese”, restando à Corte de Contas não conhecer da consulta, pois estaria usurpando competência exclusiva do STF (Cf. QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 25 e DESCHAMPS, 2008). Deveria o TCU, nessas situações, remeter os autos ao Procurador-Geral da República, legitimado para impetrar ADI ou outra ação do controle concentrado, caso entenda necessário.

Essa posição está em linha com o seguinte enunciado de jurisprudência do TCU, baseado no Acórdão 2391/2017-TCU-Plenário: “A possibilidade de o TCU apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público (Súmula STF 347) está adstrita ao exame de caso concreto, sem alcançar consulta sobre caso hipotético”.

No caso em apreço, analisaram-se embargos de declaração em sede de consulta no qual foi o TCU instado a se manifestar sobre a constitucionalidade do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.469/1997. O voto do Ministro Walton de Alencar Rodrigues assim dispôs a respeito:

---

27 “As decisões do Tribunal de Contas da União proferidas em consultas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese (...). São, portanto, atos normativos”. ADI-MC 1691/DF, D.J. 28/11/1997, rel. Min. Moreira Alves.



Em verdade, pretendem os embargos (...) desafiar o Tribunal a realizar controle de constitucionalidade concentrado. A resposta pretendida pelo consulente somente pode ser fornecida pelo e. STF, em ação declaratória de constitucionalidade ou direta de inconstitucionalidade (...).

Bem antes disso, o Acordão 831/2003-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, já afirmava que as consultas apresentam verdadeira eficácia erga omnes, pelo menos quanto à administração pública sujeita à matéria, e caso verse “a respeito da aplicação de determinada norma legal e se a conclusão alcançada alude à sua inconstitucionalidade, estará, na verdade, o Tribunal exercendo competência constitucional que não detém, qual seja, o controle abstrato de normas, ainda que de efeitos restritos”.

Há, ainda, quem entenda pela possibilidade de o TCU se manifestar em abstrato pela inconstitucionalidade da lei ou do ato, porque não seria razoável deixar a corte de se pronunciar quando provocada nesse sentido, ficando no aguardo da execução da norma para, só então, atacar os atos praticados (FAJARDO, 2008, p. 25). Para essa corrente, a decisão “em tese” do TCU seria cogente, resultando em possíveis prejuízos para gestores que agissem de maneira contrária.

Por fim, há uma terceira corrente, à qual nos filiamos, mas com significativas ressalvas, que defende a possibilidade da efetivação de controle de constitucionalidade em abstrato pelo Tribunal de Contas em sede de consulta, mas com efeitos substancialmente diferentes dos do controle realizado pelo STF. O Supremo julga leis, dizendo de seu valor objetivo no ordenamento jurídico, incidindo a decisão sobre a própria lei, emprestando-lhe validade, ou suprimindo-a. O efeito da decisão do Tribunal de Contas, nestes casos, seria apenas conduzir a interpretação de lei a parâmetros centrados na CF/88, sem implicar efeito objetivo sobre a norma (FERNANDES, 2016, p. 317).

Neste caso, se o Tribunal estabelece juízo negativo de constitucionalidade sobre a lei, deverá dar ao *decisum* o caráter informativo e orientador aos jurisdicionados, com o objetivo, afeto às suas atribuições, de proteger a coisa pública (FERNANDES, 2016, p. 317), confundindo-se, pois, a decisão com uma recomendação (BOGONI, 2008, p. 67).

Concordamos com esse entendimento. Ao ser provocado a se pronunciar sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de consulta, o TCU deve manifestar sua opinião institucional. Não deve, pois, deixar de conhecer a consulta, uma vez que é ator relevante na divisão de poderes e deve atuar na interpretação constitucional, na linha dos diálogos institucionais.

Divergimos, no entanto, dessa corrente no que se refere aos efeitos da manifestação do TCU. Argumenta-se que a apreciação de constitucionalidade de ato normativo em sede de consulta não poderia acarretar sanção ao gestor, mas seria possível a recomposição ao erário de valores eventualmente percebidos de acordo com a norma viciada (FERNANDES, 2016, p. 319) e, após a emissão do alerta de inconstitucionalidade por parte do Tribunal de Contas, seria admissível o julgamento pela irregularidade das contas em caso de reincidência na prática por parte do gestor (SODRÉ, 2006, p. 17).



Não merece prosperar esse entendimento. Uma vez que a decisão do TCU deve ter caráter meramente informativo, porque o controle em abstrato é monopólio do STF, não poderá servir de fundamento para recomposição ao erário imputada ao gestor, como já afirmado neste trabalho. Dizer que não é possível aplicar sanção ao gestor, mas aceitar a possibilidade de imputar-lhe a devolução de recursos públicos com fundamento na inconstitucionalidade aventada em sede de consulta é um contrassenso. Se a decisão se legitima apenas para fomentar os diálogos institucionais, como se afirmou, não pode acarretar sanção ou recomposição ao erário, pois o gestor tem a seu favor a presunção de constitucionalidade das leis, e o Tribunal, apenas a incumbência de contribuir para eventual revisão ou declaração de inconstitucionalidade das fontes normativas primárias, mas não a de afastá-las e impor tal afastamento ao administrador público.

## **5. A FALTA DE RITO ESPECÍFICO E A SUBMISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS À CLÁUSULA DA RESERVA DE PLENÁRIO**

A CF/88 assim dispõe em seu art. 97: “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Esse dispositivo é conhecido como cláusula da reserva de plenário.

Sobre o tema, há enunciado de jurisprudência do TCU (Acórdão 4360/2014-TCU-Primeira Câmara) com a seguinte redação: “A norma constitucional de reserva de plenário (art. 97) é dirigida aos Tribunais indicados no art. 92 da Constituição Federal e aos respectivos órgãos especiais de que trata o art. 93, inciso XI, não alcançando automaticamente o TCU”. Ademais, segundo o Ministro do STF Teori Zavascki, o art. 97 da Constituição se dirige aos Tribunais indicados no art. 92 e aos respectivos órgãos especiais de que trata o art. 93, XI.<sup>28</sup> Na doutrina, entre os que afirmam a competência do Tribunal de Contas para o controle incidental, há nomes relevantes que apontam a não submissão automática do TCU à cláusula de reserva de plenário (Cf. NOVELINO, 2019, p. 211).

Discorda-se desse entendimento. Somos da opinião de que, por deter competência para se pronunciar incidentalmente sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo (ao menos enquanto não revogado ou reformulado o Verbete 347) e se tratar de um órgão colegiado (Cf. DESCHAMPS, 2008), apesar de não fazer parte da estrutura do Poder Judiciário, deve o Tribunal de Contas se submeter à cláusula de reserva de plenário, tendo em vista mitigar eventual insegurança jurídica decorrente de pronunciamentos minoritários no âmbito do órgão (Cf. SODRÉ, 2006, p. 2). Ademais, a CF/88 disse apenas “tribunais”, não restringindo a expressão apenas aos componentes do Poder Judiciário, razão pela qual é possível considerar que a cláusula abarca o Tribunal de Contas, em linha com o pensamento de Pontes de Miranda (Cf. JAPPUR, 1977, p. 363).

No âmbito do TCU, apesar de o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo ser de competência do Plenário, não se exige maioria absoluta para aperfeiçoamento

---

28 ARE 792562 AgR Relator Ministro Teori Zavascki, DJe de 2/4/2014.



da decisão, o que afronta a exigência constitucional constante do art. 97, sendo necessária a adequação procedimental do exercício dessa competência.<sup>29</sup>

Além da necessária obediência ao art. 97 da CF, é mister que TCU estabeleça rito específico para o controle de constitucionalidade. No âmbito do Poder Judiciário, o controle difuso, quando aplicado por tribunais, em princípio, vincula apenas as partes do processo – *inter partes* –, contudo, como tal decisão representa o posicionamento do tribunal sobre a questão suscitada, acabará sendo aplicada *extra-autos*, interferindo em outros processos, equivalendo a traços de efeito erga omnes (SCHMITT, 2015, p. 29), extravasando o processo e vinculando os órgãos fracionários do tribunal a julgar à luz do *leading case* do plenário qualquer processo que suscite a mesma *quaestio iuris* constitucional (AMARAL JÚNIOR, 2002, p. 79), por força do art. 949, parágrafo único da Lei 13.105/2015 (CPC/15).

Tal sistemática não foi implementada no TCU, onde a apreciação da constitucionalidade é tratada como mera razão de decidir, no bojo dos fundamentos de mérito, com pouco detalhamento do rito devido, e sem obediência à cláusula de reserva de plenário (QUEIROZ; CORTEZ, 2019, p. 40), favorecendo a indesejável prolação de decisões conflitantes em casos semelhantes.

Reforça-se, portanto, a opinião pela necessidade de normatização procedimental da apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos pelo TCU, com contraditório específico, obedecendo, no que couber, o delineamento previsto no CPC/15, constante de seu Livro III, Título I, capítulo IV (do incidente de arguição de inconstitucionalidade), e o art. 97 da CF/88. Um exemplo de norma nesse sentido é o Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina, que estabelece rito específico sobre a matéria, exigindo 2/3 dos votos de seus membros para negar cumprimento à lei ou ato considerado inconstitucional, além de constituir tal julgado norma definitiva e de aplicação obrigatória nos casos análogos.

Neste ponto, cabe um esclarecimento. No caso de efetivação da alteração da Súmula 347 por nós proposta, nada mudaria. Continua-se entendendo pela necessidade do estabelecimento regimental de rito específico para o exame de constitucionalidade, mas tal rito só necessitaria ser obedecido nas hipóteses excepcionais que permitem o exame das fontes normativas primárias. No caso de atos infralegais, inclusive normativos, não haveria necessidade de obediência ao novo rito, podendo o exame ser feito no bojo de qualquer processo.

## 6. RESULTADO DO LEVANTAMENTO: A AUTOCONTENÇÃO DO TCU

O levantamento realizado possibilitou constatar a excepcionalidade do exercício do controle de constitucionalidade de leis (ou das demais fontes normativas primárias) pelo TCU. Em

---

29 No mesmo sentido foi a manifestação do Conselheiro do TCE-MG Gilberto Diniz, o qual assentou, em referência à competência daquele Tribunal de Contas para apreciar a constitucionalidade leis e atos normativos, que “é imprescindível que o faça pelo voto da maioria absoluta de seus membros, em consonância com a norma prescrita no art. 97 da Carta Republicana”. TCEMG. Denúncia n. 803.361. Relator: Cons. em exercício Gilberto Diniz. Sessão: 24 fev. 2010.



uma base de 41.169<sup>30</sup> decisões, prolatadas pelo plenário da Corte de Contas a partir de 1992 (tendo sido excluídos os acórdãos de relação), apenas em 96 ocasiões surgiram as palavras “inconstitucional” ou “inconstitucionalidade” na parte dispositiva (35 “decisões” e 61 acórdãos).

A partir desse resultado, procedeu-se a uma classificação, a partir dos encaminhamentos, separando as decisões<sup>31</sup> em grupos, quais sejam: autocontenção, nas ocasiões em que o tribunal, em vez de apreciar a constitucionalidade de lei no caso concreto, preferiu remeter os autos a algum dos legitimados à iniciativa do controle concentrado; inconstitucionalidade de ato, quando o tribunal apreciou a constitucionalidade de ato infralegal, o que, como afirmado ao longo deste trabalho, se insere definitivamente nas competências da Corte de Contas; apreciação com base em decisão do STF, quando o TCU apenas aplicou decisão do STF quanto à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo no caso concreto; e apreciação de constitucionalidade de lei, quando o TCU exerceu a prerrogativa constante da Súmula 347 do STF.

O resultado foi o seguinte:

TABELA 1

CLASSIFICAÇÃO	CONTAGEM
Apreciação com base em decisão do STF	12
Apreciação de const. de lei	6
Autocontenção	11
Inconstitucionalidade de ato	26
Sem relação	41

Fonte: elaboração própria

Vê-se que em 6 oportunidades, desde 1992, constou da parte dispositiva das decisões do TCU apreciação de constitucionalidade de Lei. Cabem, contudo, algumas ressalvas.

A pesquisa realizada não abarca decisões monocráticas, mesmo que posteriormente respaldadas pelo plenário. Também não abarca redações diferentes da que se usou como argumento de busca, e.g., “abstenha-se de praticar ato previsto na Lei X por ser esta incompatível com o art. Y da Constituição”, bem como recursos contra decisões relacionadas a inconstitucionalidade, por particularidades da redação. É possível, portanto, que os resultados estejam subdimensionados.

30 São 9.919 decisões + 31.250 acórdãos, até o dia 19 de março de 2020. Pesquisa realizada em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>.

31 A partir deste ponto, a expressão “decisões” abarcará tanto os acórdãos quanto as antigas “decisões”, anteriores à reforma regimental de 2002.



Na tentativa de mitigar essa possibilidade, é pertinente acrescentar ao resultado mais 31 decisões do TCU impugnadas pela Petrobrás em 19 mandados de segurança relacionados à não aplicação do Decreto 2.745/1998, tido por inconstitucional pela Corte de Contas (CUNHA, 2012, p. 77). Entre essas decisões constam recursos contra outras decisões relacionadas ao mesmo tema, o que não seria propriamente uma apreciação de constitucionalidade no caso concreto, mas, como decorrem de uma decisão com essas características, serão considerados no resultado.

Podem ser somadas, ainda, 41 decisões<sup>32</sup> que decorrem de entendimento firmado em medida cautelar proferida pelo Ministro Benjamin Zymler (sobre matéria relacionada ao Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário). Essas decisões determinam a cessação de pagamentos embasados na Lei 13.464/2017, se houver desconstituição da decisão proferida do Mandado de Segurança 35.498, em trâmite no STF, no qual se impugnou a apreciação de constitucionalidade realizada pelo TCU quanto ao Bônus de Eficiência e Produtividade, constante da lei citada.

O resultado, portanto, é que há, considerando as limitações já expostas, de 1992 em diante<sup>33</sup>, 76<sup>34</sup> decisões nas quais o TCU exerceu, mesmo que indiretamente, a prerrogativa constante da Súmula 347 do STF e apreciou a constitucionalidade de lei. Isso representa 0,18% do total de 41.169 decisões, atestando a excepcionalidade do exercício dessa competência.

Refinando ainda mais a análise, das 76 decisões nas quais o TCU utilizou a prerrogativa constante da Súmula 347 do STF, em 32 o objeto foi a aplicação do Decreto 2.745/1998 (as 31 impugnadas pela Petrobrás em mandados de segurança; e o Acórdão 2811/2012-TCU-Plenário, que reiterou o entendimento externado sobre o citado Decreto). Em 41 decisões, o objeto foi a cessação de pagamentos embasados na Lei 13.464/2017. No Acórdão 574/2006-TCU-Plenário, o TCU invocou explicitamente a Súmula 347 do STF para apontar a inconstitucionalidade da Lei 10.577/2002. Por fim, nas Decisões 171/1999-TCU-Plenário e 223/2000-TCU-Plenário, o TCU defendeu sua competência constitucional para fiscalizar recursos federais repassados a Estados e Municípios<sup>35</sup>, o que se enquadraria nas possibilidades por nós defendidas na proposta revisão da Súmula.

---

32 Chegou-se ao citado número pesquisando o argumento <"na hipótese de desconstituição da decisão judicial obtida pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) nos autos do Mandado de Segurança">, que se refere ao Mandado de Segurança 35.498, em trâmite no STF, relacionado ao Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017 .

33  $31 + 41 + 6 = 78$ , menos 2 decisões repetidas (Decisão 663/2002-TCU-Plenário e Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário) = 76.

34 Até março de 2020.

35 As Medidas Provisórias 1.751-64, de 08.04.1999 e 1.979-16, de 09.03.2000 atribuíam a órgãos estaduais ou municipais a prerrogativa de fiscalizar repasses de verba federal.



Daí se conclui que, em que pese nossa opinião pela alteração do Verbete 347, não há urgência em fazê-lo, ao menos no que toca ao TCU, pois raras são as ocasiões em que o órgão se utiliza dessa prerrogativa. Foram, afinal, três os temas que suscitaram o exercício da competência tratada: o Bônus de Eficiência e Produtividade da Lei 13.464/2017, o Decreto 2.745/1998 (e a lei que o embasava) e a Lei 10.577/2002. Contudo, a revisão é necessária em face, principalmente, da potencialidade de uso da faculdade aberta pela Súmula, não só no âmbito federal, mas por todos os tribunais contas estaduais, dos municípios e municipais.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, por meio de pesquisa documental, bibliográfica e da realização de levantamento na jurisprudência do TCU, debruçou-se sobre os contornos e limites do exame de constitucionalidade incidental por esse órgão, tendo por base a Súmula 347 do STF.

Inicialmente, discorreu-se sobre a função ocupada pela Corte de Contas na divisão de funções do Estado, situando-a na função controladora, que atua eminentemente sobre a função administrativa dos três Poderes. Essa atuação envolve a proteção dos direitos fundamentais pela via do controle dos recursos federais, realizado através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade. No desempenhar dessa atribuição, o TCU adota como critérios tanto as leis como a Constituição.

Após, foram analisadas as principais decisões do STF referentes à Súmula 347, demonstrando-se a fragilidade dos argumentos pela supressão do verbete. O único argumento relevante, nesse sentido, é a ausência, por parte do TCU, de competência jurisdicional em sentido estrito, razão pela qual defendemos a reformulação da Súmula. Quanto aos argumentos pela manutenção, destaca-se a consolidação, em sede doutrinária e jurisprudencial, da teoria da sociedade aberta de intérpretes, de Häberle, em linha com uma visão mais pluralista da interpretação constitucional.

A nosso ver, uma terceira via merece adoção. A melhor solução seria reformular a Súmula para adequá-la à teoria dos diálogos institucionais, restringindo a margem de atuação do TCU no afastamento de leis. Nas discussões constitucionais, caberia ao Tribunal apenas fomentar o diálogo e a atenção a determinadas normas tidas por inconstitucionais, representando aos agentes competentes.

Nossa proposta de redação reformulada para a referida súmula é: “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade de atos infralegais do Poder Público, bem como deixar de aplicar leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado ou, de forma pacífica, em sede de controle difuso, exceção feita à apreciação em prol da defesa de responsável ou para proteger, de maneira excepcionalíssima, sua missão institucional”. Ainda, advogamos a inclusão do TCU no rol de legitimados do art. 103 da CF/88, de modo possibilitar ao órgão provocar o controle concentrado de constitucionalidade, por voto da maioria absoluta de seus membros.



Contudo, é relevante esclarecer que enquanto não revisado o verbete, é plenamente possível à Corte de Contas proceder ao controle incidental de Leis. Em que pese a excepcionalidade de uso da prerrogativa aberta pela Súmula no âmbito do TCU, por nós demonstrada em levantamento realizado, a revisão é necessária em face, principalmente, da potencialidade de uso da faculdade aberta pela Súmula, não só no âmbito federal, mas por todos os tribunais contábeis estaduais, dos municípios e municipais. Ademais, defendemos a positividade de rito específico, em linha com o estabelecido pelo CPC/15, respeitando-se a cláusula de reserva de plenário, à qual, a nosso ver, se acha submetido o TCU.

Por fim, ressaltamos que a atuação informativa do TCU no controle de constitucionalidade pode ser realizada até mesmo em sede de consulta, sem necessidade de um caso concreto, uma vez que não será a resposta ao consulente vinculativa, mas apenas sugestiva.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Controle de Constitucionalidade: evolução brasileira determinada pela falta do *stare decisis*. **Revista dos Tribunais**, ed. 920, v. 101, p. 133-149, 2012.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Incidente de arguição de inconstitucionalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BARBOSA, Ruy. Tribunal de Contas. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1890**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BARBOSA, Ruy. **A Constituição e os Actos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. 2ª ed; Atlantida: Rio de Janeiro, 1893.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**, 71 Brooklyn Law Review, v. 71, i. 3, p. 1109-1180, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional: Legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOGONI, Flávia. Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade: ponderações acerca da Súmula nº 347 do STF. **Fórum Administrativo - Dir. Público - FA**, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, p. 61-72, set. 2008.



BRITTO, Carlos Augusto Ayres de Freitas. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2. p. 630-643.

CASTRO NUNES, José de. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

CUNHA, Estevão dos Santos. **Controle de constitucionalidade pelo tribunal de contas da união: jurisdição constitucional e perspectivas em face do posicionamento do supremo tribunal federal**. Monografia. Centro Universitário IESB, 2012.

DESCHAMPS, Gustavo Coelho. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez. 2008. Versão digital.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. Controle de constitucionalidade no tribunal de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, n. 28, p. 35-76, 2002.

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do Poder Público. **Revista do TCU**, a. 40, n. 111, p. 17-34, jan./abr., 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002.

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação de poderes na constituição de 1988: Fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas**. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, 2019.

HELLER, Gabriel; CARVALHO E SOUSA, Guilherme. Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 71-96, mai./ago. 2019.

JAPPUR, José. Jurisdição do tribunal de contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 129, p. 356-365, jul./set. 1977.

JOÃO, Ana Manuela Silva. **Weak-form judicial review: o encontro entre os diálogos institucionais e o controle de constitucionalidade.** Belo Horizonte: Casa do Direito; Letramento, 2019.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 14 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional.** 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Os Tribunais de Contas diante dos direitos fundamentais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública.** Belo Horizonte, ano 6, n. 63, mar. 2007. Versão digital.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade.** Coimbra: Almedina, 2011.

QUEIROZ, Rholden Botelho de; CORTEZ, Maysa Cortez. Controle de constitucionalidade dos tribunais de contas: reflexões sobre uma aplicação mitigada da súmula 347 do STF. **Rev. Controle,** Fortaleza, v. 17, n.2, p. 20-45, jul./dez. 2019.

SCHMITT, Rosane Heineck. **Tribunais de contas no Brasil e controle de constitucionalidade.** São Paulo: Atlas, 2015.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. **Controle de constitucionalidade pelo tribunal de contas da união.** Trabalho apresentado no curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo. Universidade de Brasília - UNB, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, n. 194, out./dez. 1993.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos.** Traduzido por Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

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



# Práticas Sustentáveis: Estudo de caso da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC

## **Rafael Burlani Neves**

Realizou pós-doutorado na Universidade de Alicante (Espanha; 2018-2019) no programa de Pós-graduação em Direito, vinculado ao Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, na área do Direito Ambiental. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Pelotas - UCPEL (1995-2000), mestrado em Gestão Ambiental pelo PPGEF/UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina (2000-2002). É Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, área multidisciplinar, pelo EGC/UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina (2006-2010). Atualmente é professor da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, atuando como professor permanente no curso de mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas. Atua também como Professor Colaborador junto ao Programa de Máster en Gestión Ambiental, Tecnologías y Políticas Públicas da Universidade de Alicante (Espanha/Esp.). É coordenador do curso de pós-graduação em direito imobiliário (especialização). Leciona no curso de graduação em Direito no campus Biguaçu-SC. É advogado e consultor jurídico. Tem foco de pesquisa nas Políticas Públicas para a Sustentabilidade, nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, no Direito Ambiental, na Gestão Ambiental e na Gestão do Conhecimento da Sustentabilidade.

## **Tales Guedim Júnior**

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela UNIVALI (2019/2020). Pós-Graduando em Direito Constitucional pela IBF/UNIBF (2020). Pós-Graduando em Direito Imobiliário pela IBF/UNIBF (2020). Pós-Graduado em Licitações e Contratos pelo ISFC (2017). Pós-Graduado em Direito Aduaneiro e Comércio Exterior pela UNIVALI (2004). Formado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2003). Efetivo da Procuradoria da Câmara de Vereadores de Itajaí, Cargo de Consultor Jurídico. Advogado inscrito na OAB/SC sob o n.19.667.

## **Willian Meurer**

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí (2019/2020). Especialista em Direito Processual Civil. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007). Efetivo da Procuradoria da Câmara de Vereadores de Itajaí, Cargo de Procurador. Advogado inscrito na OAB/SC sob o n.27.839.



## RESUMO:

A prática sustentável demanda nova atitude na governança dos órgãos públicos, nos diversos níveis federativos. Esta medida decorre do comando constitucional do art. 225 da Constituição Federal brasileira de 1988 e da emergência da sustentabilidade como valor inarredável da sociedade atual e futura. Tema contemporâneo que vem sendo abordado em escolas, universidades, imprensa mundial etc., mas que precisa de sua praticidade experimentada no dia a dia para que surja efeitos esperados e reflexos positivos. Assim, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC vem adotando práticas sustentáveis, como licitações sustentáveis, criação de Comissão de Gestão Ambiental, substituição de materiais que venham ao encontro da harmonia com meio ambiente. São procedimentos que geram uma mudança de comportamento de todos os atores envolvidos, adequando-se ao modo esperado pela sociedade, bem como a legislação pertinente, e por último e não menos importante, alcançando uma economia ao erário, como veremos no detalhar deste artigo. Utilizou-se como metodologia de abordagem o estudo de caso, sendo a pesquisa classificada como descritiva, de natureza qualitativa. Para levantamento de dados, estudou-se documentos, notícias, processos licitatórios e demais procedimentos adotados na Câmara de Vereadores de Itajaí-SC. Os resultados vislumbram que a adoção de medidas sustentáveis no referido órgão estudado vem se somando no decorrer dos anos, porém é necessária uma melhoria constante para que se busque atingir ao máximo a sustentabilidade na instituição analisada.

**Palavras-Chave:** Práticas Sustentáveis; Licitações Sustentáveis; Sustentabilidade; Administração Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende analisar os avanços obtidos na implementação de práticas sustentáveis na Câmara de Vereadores de Itajaí-SC. Serão averiguados os fatores que determinaram e determinam o alcance real de políticas públicas de sustentabilidade, além de seus reflexos positivos experimentados diariamente.

A Administração Pública tem sido responsável por ações voltadas ao DS (Desenvolvimento Sustentável), por meio do seu poder de compra, considerada uma importante ferramenta para influenciar os mercados e contribuir para a consolidação de padrões de produção e consumo sustentáveis.

O poder (a capacidade) de compra, consumo e adequações do setor público são elementos indutores e geradores de mudanças nos padrões de produção rumo à sustentabilidade, em suas mais variadas vertentes e concepções.

Conforme Boletim de Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro, elaborado pelo Banco Central do Brasil, as compras do setor público – nos âmbitos federal, estadual e municipal – movimentam cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 1). É uma expressiva e contundente realidade financeira.



Sem dúvida, a gestão pública, além do poder de influenciar o mercado por meio das licitações de bens, serviços e obras, tem o dever de se moldar em comportamentos sustentáveis, seja estrutural, seja na contínua motivação e capacitação dos atores envolvidos, enfrentando paradigmas históricos que ainda insistem em interferir.

Dessa forma, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC assumiu seu papel de protagonista e, nessa acepção, vem tomando providências no intuito de se sintonizar cada vez mais em práticas sustentáveis.

Considerando a temática proposta nesse estudo, propõe-se responder a seguinte pergunta: Quais são as práticas e resultados obtidos nas medidas sustentáveis aplicadas no Poder Legislativo de Itajaí-SC?

O objetivo dessa temática justifica-se em analisar e demonstrar as ações do Poder Legislativo Municipal, pois, com cidadãos cada vez mais conscientes, espera-se que as autoridades políticas tomem frente e se adaptem a este novo cenário.

As finalidades específicas pretendem fornecer conceitos, execuções e resultados de práticas sustentáveis na Câmara de Vereadores de Itajaí-SC, constatando na “ponta do lápis” as vantagens adquiridas.

A metodologia usada para abstrair os objetivos propostos baseia-se num estudo de caso único. Para a coleta de dados, empregou-se a análise de documentos, notícias, contratos e editais da Casa Legislativa Municipal.

É de suma importância analisarmos tais aspectos, pois, num fator acadêmico, fortalecem os estudos e modelos acerca do tema, com envolvimento sobre a cultura da sustentabilidade ambiental e social nos governos, empresas e cidadãos.

Ainda, numa função social, deve-se fazer parte do pacto global, tomando medidas para a conservação dos recursos naturais, contendo mudanças climáticas e adotando padrões de produção mais sustentáveis.

Por fim, o artigo está estruturado em 05 seções. Inicialmente, apresenta-se a introdução. Em seguida, apresenta-se a fundamentação teórica, que aborda o fundamento sustentável e, por conseguinte, trazendo a importância da apresentação de dados. Na seção seguinte, esboçar-se-á a metodologia escolhida. Na quarta seção, verificar-se-á as práticas adotadas pela Câmara de Vereadores de Itajaí-SC. Em arremate, conclui-se apresentando as considerações finais do estudo e referências que compuseram este artigo.



## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 DA POLÍTICA PÚBLICA

A constituição de cada Estado concerne poderes aos seus agentes públicos. Assim, cada país, por intermédio de sua carta política, contém princípios, finalidades, objetivos, em especial os direitos fundamentais, traçando um projeto ideal que almejou trilhar.

Dessa forma, entram em ação as políticas públicas, resultantes de reflexos das decisões dos agentes governamentais, com o objetivo de executar as diretrizes estabelecidas na Lei Maior de cada Estado.

A política abrange, sistemática e permanentemente, a necessidade de tomar decisões. Não só decisões individuais, unilaterais, mas também – e sobretudo – debates com impacto e alcance coletivos.

No espectro das políticas públicas, as decisões são sempre importantes, porque envolvem a tutela coletiva de direitos. Dizem respeito a muitos interesses, ou muitas pessoas, ou muitos interesses de muitas pessoas. Milhares e às vezes milhões delas. É dessa variedade, dessa pluralidade de pessoas e interesses que surgem os conflitos que à própria política pública incumbe resolver (NOGUEIRA, 2015, p. 336).

Logo, a política pública consiste justamente em entender o poder que se encontra nas mãos dos atores governamentais, verificar o desenho constitucional de cada Estado no que se refere às incumbências dadas a cada qual decidir as ações a serem praticadas e, também, aquelas que não serão consideradas. É o efeito gerado de uma atividade de autoridade legítima, ou seja, regularmente investida de poder público, ou como um conjunto de práticas e normas que emanam de um ou de vários atores públicos. (DAL BOSCO, 2007, p.245).

Qualquer que seja a definição formulada e aceita pela doutrina, a política é o campo dos antagonismos. Sabe-se que, nas relações sociais, assim como nas políticas públicas, só há duas formas de dirimir os conflitos e ponderar os interesses: ou pacificamente, pelo debate, entendimento e definição de prioridades, ou pela força/coação, quando não subsiste mais participação e anseio coletivo.

Partindo desse pressuposto, parece razoável concordar com Nogueira (2015, p. 338) e admitir que a política é o contraste fundamental com a guerra. É possível definir o campo das políticas públicas como uma esfera de ponderação de interesses e solução pacífica dos conflitos.

A análise de políticas públicas auxilia na identificação de um problema, decisão e posterior implementação de uma ação pública, com monitoramento dos resultados. O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgias, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (SECCHI, 2016, p. 5).



Em outras palavras, o processo decisório, no âmbito da política, é permanente, contínuo e ininterrupto. São decisões tomadas para responder a demandas da sociedade; ou para formular a própria política pública que o governo é obrigado a definir, discutir, aprovar e colocar em execução.

Conforme leciona uma vez mais o professor Octaciano Nogueira (2015, p. 339), a função das instituições políticas é dar resposta às perguntas que provêm do ambiente social, ou, de acordo com uma terminologia corrente, converter as demandas em respostas. Por óbvio, as respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas, vinculantes para toda a sociedade. Por sua vez, essas respostas retroagem sobre a transformação do sistema social, do qual, em seguinte ao modo como são dadas as respostas, nascem novas perguntas, num processo de transformação, que pode chegar à fase final de sua mudança completa e redefinição do interesse coletivo.

No plano dos avanços nacionais, destaca-se na lição de Cardoso Jr. (2014, p.55), a ampliação e a complexificação da atuação estatal, no bojo de políticas públicas, com dimensões na vida social e econômica do país, onde numa análise histórica, constata-se uma relativa rapidez do Estado que têm se dado no país.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma organização pública possui uma estrutura bastante complexa e carregada de fatores históricos que influenciam e regulamentam seu processo de transformação (BERGUE, 2010).

A Constituição de 1988<sup>1</sup> consolidou a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Tornou juridicamente exigível do Estado práticas que resguardem a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas necessidades, obrigando a inserção, na agenda política, de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade ambiental.

Destaque-se que já, na abertura da Constituição Federal de 1988, sobretudo em seus artigos 1º a 4º, é possível identificar valores e princípios fundamentais para a consolidação da sustentabilidade, em suas vertentes social, econômica e ambiental. Apenas a título exemplificativo, menciona-se os primados da cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, pluralismo político, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, promoção do bem de todos, prevalência dos direitos humanos, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.

Sem tais diretrizes, não é possível discutir a avaliação e o monitoramento de políticas públicas no âmbito da sustentabilidade, na medida em que pensar a sustentabilidade demanda a cultura da inovação, da mudança, de novos paradigmas, vide Martins e Cândido (2013):

---

1 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)



[...] significa estar aberto às possibilidades de mudanças, sejam de valores, crenças, atitudes, comportamentos, modos de agir, produzir e consumir, tudo isso, numa perspectiva individual e coletiva que passa pela necessidade de reformulação das políticas públicas, formas de gestão, modelos de desenvolvimento adotados, enfim, transformações que devem ser incorporadas no momento atual e que exigem posturas firmes, embasadas em valores éticos e desprovidos de comportamento egoísta, cujas consequências e resultados ocorrerão a curto, médio e longo prazos (MARTINS e CÂNDIDO, 2013, p. 3).

Ressalte-se que o conceito de desenvolvimento sustentável nas organizações exige uma gestão mais eficiente, com práticas identificadas com a ecoeficiência, por se tratar de tendência para o desenvolvimento econômico, porém as organizações estão longe de se tornar agentes de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e ambientalmente correto (DIAS, 2011).

Ainda, o mesmo autor aduz que para atingir um desenvolvimento com práticas sustentáveis na organização, a cultura ambiental deve estar implantada em todos os níveis de organização (DIAS, 2011). De se destacar que ainda que tenha ocorrido incremento de ação no âmbito público em torno do tema da sustentabilidade, o agravamento da crise exige melhoria contínua na adoção de práticas sustentáveis, veja-se conforme Jacobi e Beduschi Filho (2014):

A problemática da sustentabilidade tem assumido papel central na reflexão em torno das dimensões do desenvolvimento e das alternativas que se configuram. O agravamento dos níveis de degradação ambiental tem provocado um aumento da vulnerabilidade socioambiental e, embora tenha ocorrido um incremento das iniciativas governamentais e não-governamentais para ampliar o acesso à informação e à educação, ampliando a consciência do público para os efeitos dos problemas ambientais, a incidência e intensidade de desastres naturais e os prejuízos econômicos resultantes tem aumentado de forma significativo (JACOBI; BEDUSCHI FILHO, 2014, p. 119).

Nesse mote, cita-se a conectividade com o Projeto de Lei n10.453/2018, em tramitação na Câmara dos Deputados, de iniciativa do Senado Federal que dispõe sobre as diretrizes e os instrumentos de planejamento (Plano de Logística Sustentável) de ações de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O objetivo do Plano de Logística Sustentável<sup>2</sup> é promover a eficiência e a racionalização do gasto público, a redução dos impactos socioambientais negativos e a sensibilização do corpo funcional por meio da Educação Ambiental, considerando uma visão integrada das práticas e dos processos organizacionais.

2 <https://www.congressonacional.leg.br/rede-legislativo-sustentavel/como-criar-um-pls#:~:text=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%B0%2010,Funda%C3%A7%C3%B5es%20e%20empresas%20estatais%20dependentes.>



Não desto do entendimento do Tribunal de Contas da União, que já se manifestou sobre o assunto no seguinte sentido:

[...] 9.2.1.1. exigir que os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da APF, considerando o alcance e a transversalidade dos aspectos inerentes à sustentabilidade, de modo a institucionalizar, com isso, todas as ações de sustentabilidade junto à direção geral das aludidas instituições;

9.2.1.2. exigir que as avaliações de desempenho dos PLS contenham ferramentas de avaliação da efetividade do instrumento de planejamento, com vistas a permitir a análise dos resultados das ações implementadas e o comportamento dos padrões de consumo, em busca da manutenção do ponto de equilíbrio entre o consumo e os gastos. [...]. (TCU. Acórdão nº. 600/2019 – Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, jul. em 20/03/2019).

Assim, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC, como poder público constituído no Município, vem adotando práticas sustentáveis com a maestria de atingir todos os setores da Casa, motivando e compartilhando experiência entre todos os atores envolvidos.

As licitações sustentáveis, no que couber, também são regras do referido Poder, alinhando-se aos procedimentos do Legislativo Municipal, dando exemplo para toda a sociedade e cientificando aos fornecedores/empresas a forma de contratar com o Poder Público. É o exercício do poder de compra pública aliado com a responsabilidade social, o poder indutor de mudanças e a transformação das dificuldades ambientais.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO**

Ressalta-se que, em termos metodológicos, a abordagem foi qualitativa, aplicando-se os métodos de pesquisa exploratória e descritiva quanto aos objetivos, sendo bibliográfica e documental quanto aos procedimentos técnicos. O intuito é apresentar as práticas sustentáveis da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC em suas contratações e demais procedimentos.

#### **3.2 INSTRUMENTOS E COLETA DE DADOS**

Trata-se de uma pesquisa aplicada, uma vez que se busca gerar conhecimentos para aprimoramento da aplicação prática de condutas sustentáveis. A metodologia qualitativa foi utilizada nessa pesquisa, que, quanto à natureza, pode ser classificada como descritiva, porque, segundo o autor, os estudos descritivos propõem-se “[...] a descobrir as



características de um fenômeno como tal. Nesse sentido, são considerados como objeto de estudo uma situação específica, um grupo, ou um indivíduo.” (RICHARDSON, 1999, p. 71).

#### 4. DAS PRÁTICAS ADOTADAS NA CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ-SC

Com cursos anuais, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC capacita seus servidores nas mais variadas áreas em prol de uma boa gestão pública e a sustentabilidade é sempre um tema presente.

Como exemplo, cita-se o evento promovido pelo Ministério do Meio Ambiente<sup>3</sup>, com apoio da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC, cujo o objetivo do curso foi levar conhecimento para os gestores públicos da região sobre o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do MMA, para que sejam implementadas práticas de sustentabilidade, visando à proteção do meio ambiente e economia de recursos.

Outro experiência é o Seminário Municipal de Agentes Públicos e Políticos (SEMAPP), por meio da Escola do Legislativo<sup>4</sup>, fazendo parte da qualificação dos servidores da Casa das Leis de Itajaí-SC, com temas atuais, a área da sustentabilidade sempre tem espaço para ser debatido.

A troca de informações e experiências entre os servidores e o corpo diretivo da instituição é fundamental. As especificações de sustentabilidade numa compra pública podem gerar, de fato, acréscimo no custo financeiro da contratação, porém haverá vantagem econômica de longo prazo para o Poder Público por diversas razões, desde a diminuição do custo ambiental, com menor potencial lesivo aos recursos naturais, até um ciclo de vida maior do produto, com durabilidade maior e menos despesas na sua manutenção.

Nos tópicos<sup>5</sup> a seguir, demonstrar-se-á a construção sustentável e o amparo legal; comissão de gestão ambiental e sua atuação; usina de geração de energia solar e sua vantagem em números; substituição de copos plásticos e a atitude dos atores envolvidos; e as licitações sustentáveis com seu alinhamento com a doutrina, legislação e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

3 <http://www.cvi.sc.gov.br/noticia/5280-Inscri%C3%A7%C3%B5es+abertas+para+curso+de+sustentabilidade+na+Administra%C3%A7%C3%A3o+P%C3%BAblica.html>

4 É um órgão da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, responsável pelas ações pedagógicas implementadas pelo parlamento catarinense. Um espaço de qualificação profissional, reflexão democrática, formação para cidadania, além de propiciar processos de criação, sistematização e difusão de conhecimentos técnicos especializados na área legislativa.

5 GUEDIM JÚNIOR, Tales. Licitação Compartilhada Sustentável: Uma Tecnologia Social para superar as adversidades das licitações sustentáveis. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí-SC. Itajaí-SC. – No prelo.



## 4.1 CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL

Por intermédio da Lei n. 6.679/15<sup>6</sup>, ficou estabelecido o Plano Câmara Sustentável, que visa adotar medidas sustentáveis no prédio da Câmara de Vereadores, a fim de minimizar impactos ambientais e de incentivar a conscientização da sociedade e dos demais Poderes no Município sobre as inúmeras vantagens dos projetos de construção que adotam tais medidas.

O objetivo visa alcançar a certificação de construção sustentável da sede da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC, devendo contemplar os seguintes passos:

- a. Planejamento Sustentável;
- b. Eficiência energética;
- c. Aproveitamento passivo dos recursos naturais;
- d. Gestão e economia da água;
- e. Gestão dos resíduos na edificação;
- f. Qualidade dos resíduos na edificação;
- g. Conforto termoacústico;
- h. Uso racional de materiais;
- i. Uso de produtos e tecnologias ambientalmente amigáveis.

Assim, com medidas estabelecidas, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC trilhou seu caminho à sustentabilidade com itens definidos na legislação e com acompanhamento de uma comissão específica sobre o assunto.

A Lei n. 6.679/15 não apenas originou o Plano Câmara Sustentável, como também determinou a reserva de parcela do duodécimo da instituição para aplicação exclusiva na área da sustentabilidade. Trata-se de uma decisão importante e pioneira para avaliação, aprofundamento e renovação dessa política pública.

## 4.2 COMISSÃO DE GESTÃO AMBIENTAL

A Mesa Diretora, por intermédio do Ato n. 3/2017 e da Portaria n. 161/2017, instituiu a Política Permanente de Gestão Ambiental e nomeou os membros para compor a Comissão de Gestão

---

6 <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itajai/lei-ordinaria/2015/668/6679/lei-ordinaria-n-6679-2015-institui-o-plano-camara-sustentavel-e-da-outras-providencias?q=6.679>



Ambiental do Poder Legislativo Municipal, que vem atuando, de forma contínua, para que se coloque em prática tudo que possibilitar exercer métodos sustentáveis.

Formada por servidores efetivos da Casa Legislativa, reúnem-se periodicamente promovendo debates e ideias a respeito do tema ambiental. Assim, além de levar sugestões para implantação de práticas sustentáveis, auxilia na elaboração de editais de compras públicas com o viés sustentável.

Nesse contexto, percebe-se a harmonia do posicionamento do Tribunal de Contas da União:

[...] 9.2.2.2. exigir que os órgãos e as entidades da APF implementem, em suas estruturas, o efetivo funcionamento de unidades de sustentabilidade com caráter permanente, contando, em sua composição, com servidores ou colaboradores dotados de perfil técnico para a específica atuação nos assuntos pertinentes; [...]. (TCU. Acórdão nº. 1056/2017 – Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, julg. em 24/05/2017).

Nesse efetivo funcionamento, refletem-se em as ações já realizadas, tais como: a aquisição de canecas e garrafas personalizadas para os servidores, para redução do uso de copos descartáveis; gestão de resíduos sólidos; substituição de copos descartáveis de plástico por copos biodegradáveis; a troca do papel comum pelo proveniente do bagaço de cana; e usina de energia limpa, na qual, a seguir, detalhar-se-á os números de algumas dessas práticas adotadas.

### 4.3 USINA DE GERAÇÃO DE ENERGIA SOLAR

Com gastos anuais de energia elétrica superiores a R\$200.000,00 (duzentos mil reais), a CVI implantou uma usina de geração de energia solar. Foram instaladas 526 placas fotovoltaicas em parte do telhado do prédio e do estacionamento.

As placas fotovoltaicas implantadas captam a luz solar, que se converte em energia elétrica. A usina não tem armazenamento dessa energia, portanto, tudo o que é produzido no sistema será direcionado à rede de abastecimento da Celesc. O valor da conta de energia elétrica da instituição sempre é calculado pela diferença entre o consumo e a produção de energia no mês.

Em funcionamento desde o dia 29 de fevereiro de 2020, a usina de geração de energia solar da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC produziu, nos três primeiros meses de funcionamento, o total de 64765,7kWh, o que equivale a uma economia de R\$ 43.393,03. Os dados são do sistema de monitoramento da usina, que mede a eficiência do equipamento em tempo real.

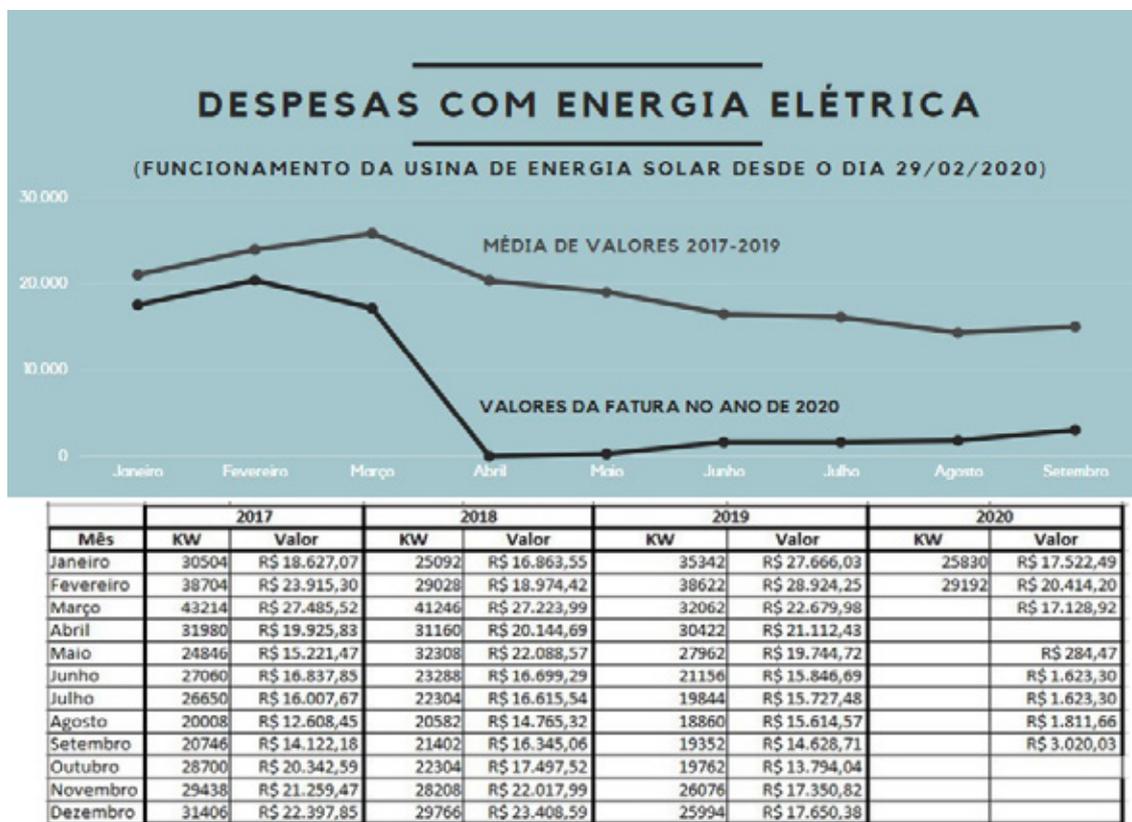
Com a utilização da energia limpa, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC deixou de emitir, nos meses de março, abril e maio, 19 toneladas de gás carbônico (CO<sub>2</sub>). Para este montante, seria necessário o plantio de 137 árvores para neutralização do carbono<sup>7</sup>.

7 <http://www.cvi.sc.gov.br/noticia/5640-Usina+de+energia+solar+da+C%C3%A2mara+de+Itaja%C3%AD+produz+equivalente+a+a+R%24+43+mil+nos+primeiros+tr%C3%AAs+meses.html>



Em recente levantamento de dados (outubro-2020), a economia em energia elétrica foi acima do esperado, conforme se visualiza no gráfico abaixo:

Gráfico 1: Economia de energia elétrica



Fonte: Câmara de Vereadores de Itajaí-SC

Não se olvida que a pandemia e, por conseguinte, o home office em alguns setores, foi fator importante para essa queda acentuada. No entanto, se pegarmos como referência o mês de setembro/2020, já com as atividades normais e presenciais em funcionamento, a diferença em relação aos anos anteriores prossegue muito substancial.

#### 4.4 DA SUBSTITUIÇÃO DOS COPOS PLÁSTICOS

Desde 2017, a Câmara de Vereadores de Itajaí-SC tem trabalhado para diminuir o impacto ambiental com o uso de copos plásticos. A primeira ação foi a aquisição de canecas e garrafas personalizadas para todos os servidores tomarem água e café. A medida buscou incentivar os servidores a eliminar ou diminuir o uso dos copos plásticos.

Da mesma forma, foram substituídos os copos utilizados no Plenário por copos e canecas reutilizáveis. Estas duas ações diminuíram mais de 70% dos copos descartáveis utilizados e, até então, adquiridos na Casa Legislativa.



Os números comprovam uma economia incrível. Em 2018, foram gastos 125 mil copos de 180 ml. Em 2019, 25 mil. Não é só sustentabilidade, é responsabilidade com o dinheiro do contribuinte.

Como se não bastasse, sempre na incansável melhoria, o montante diminuído a ser adquirido pela Câmara de Vereadores de Itajaí-SC vem ao encontro dos métodos de sustentabilidade. Hoje, os copos biodegradáveis utilizados pela Câmara de Itajaí-SC possuem cerca de 65% de amido de milho. Sua decomposição ocorre em até um ano em aterros sanitários, segundo o fabricante. O descarte na Câmara é realizado em coletores de copos e, depois, encaminhados ao aterro sanitário.

Dessa forma, todo o ciclo de vida do produto é estudado, com sensibilização e participação dos servidores. A compra do produto é reduzida e, naquela parte ainda necessária, tem-se o alinhamento de outras medidas de preservação ambiental.

A preocupação com a sustentabilidade possui uma razão simples de ser: a sociedade (e principalmente os governos) perceberam que os recursos naturais são, de fato, esgotáveis, e a sua contínua exploração desenfreada, aliado a um sistema de crescimento econômico inviável, leva à estagnação econômica. Um território, uma nação sem recursos naturais exploráveis não possui riquezas para impulsionar seu desenvolvimento (AGUIRRE, Lissandra E. de Mello; GALLINA, André Sekunda, 2016, p. 73).

#### 4.5 OUTRAS PRÁTICAS (PRESENTES E FUTURAS) SUSTENTÁVEIS

Por meio do Processo Licitatório n. 01/2018 (Pregão Presencial n.01/2018), cujo objetivo refere-se ao serviço de limpeza predial, estampam-se obrigações na adoção de boas práticas, otimizando recursos, redução de desperdícios e menor poluição.

Em relação ao Processo Licitatório n. 20/2019 (Pregão Presencial n. 15/2019), objetivou-se o registro de preços visando aquisição de papel A4, produzido à base de fibras extraídas da reciclagem do bagaço de cana-de-açúcar.

Sua fabricação reduz o consumo de eletricidade, água, desperdício e gases de efeito estufa, reciclando a fibra da cana-de-açúcar, um subproduto renovável, no fluxo de papel.

A implantação da prática de licitações sustentáveis pela Administração Pública é um processo de convencimento duradouro, pois, confirmado aludido, implica expurgar o literal e casuístico paradigma do menor preço. A sustentabilidade, como princípio e quadrante de valores em matéria licitatória, não concorre com o dever de selecionar o menor preço e, sim, o “melhor preço”, partindo da análise de uma licitação ambientalmente correta, economicamente viável e socialmente justa.

No raciocínio de Freitas (2012, p. 257) conceitua como “aquelas que, com isonomia, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais”. O mesmo autor afirma que elas precisam incorporar, ao escrutínio das



propostas, os parâmetros da sustentabilidade para ponderar de maneira motivada, os custos e os benefícios sociais, ambientais e econômicos, diretos e indiretos.

O serviço e/ou compra com critérios específicos (sustentáveis), não os torna únicos com o fito de prejudicar a competitividade. No ensinamento de Chaves (2019, p.13) sobre a (não) singularidade:

“Quando o serviço não é singular, seu resultado é perfeitamente previsível, ou seja, o contratante sabe exatamente, desde a contratação, o que irá receber das mãos do executor antes mesmo da execução. E por isso mesmo, tem total possibilidade de identificar objetivamente sua inconsistência ou desconformidade com o que se contratou. Ao mesmo tempo, e justamente porque já sabe qual será o resultado da execução, a comparação entre os vários produtos entregues pelos vários possíveis executores se dá por meio de comparação absolutamente objetiva, permitindo perfeitamente o cotejamento entre as várias possíveis propostas. Cumpre deixar desde já consignado que não se está falando da variabilidade da forma de execução (metodologia), mas do resultado em si.”

É essencial compreender que a realização de licitações sustentáveis não ofende os princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação. Como é sabido, a alteração do artigo 3º da Lei n. 8.666/93 no ano de 2010, pela Lei n. 12.349, incluiu como objetivo da licitação o desenvolvimento nacional sustentável, o que desencadeou e impõe a realização de certames sustentáveis pelos órgãos públicos.

Por isso, para Biderman et al (2008, p. 21), “a licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos”.

As compras sustentáveis “são aquelas que possuem menor potencial lesivo ao meio ambiente, mediante a utilização de materiais recicláveis, atóxicos, com maior economia de água e energia elétrica, dentre outros elementos (AGUIRRE, Lissandra E. de Mello; GALLINA, André Sekunda, 2016, p. 73).

Salienta-se, ainda, que o aprimoramento das compras públicas enquadra-se, com maestria, nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>8</sup>, justamente por suas implicações na gestão de políticas públicas.

Em setembro de 2015, “o Estado brasileiro firmou compromisso para implementar a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), denominada “Transformando Nosso Mundo”, de forma a empreender ações e iniciativas que visem ao atendimento dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), consignados em 169 metas.” (BARROS, 2016, p.13).

---

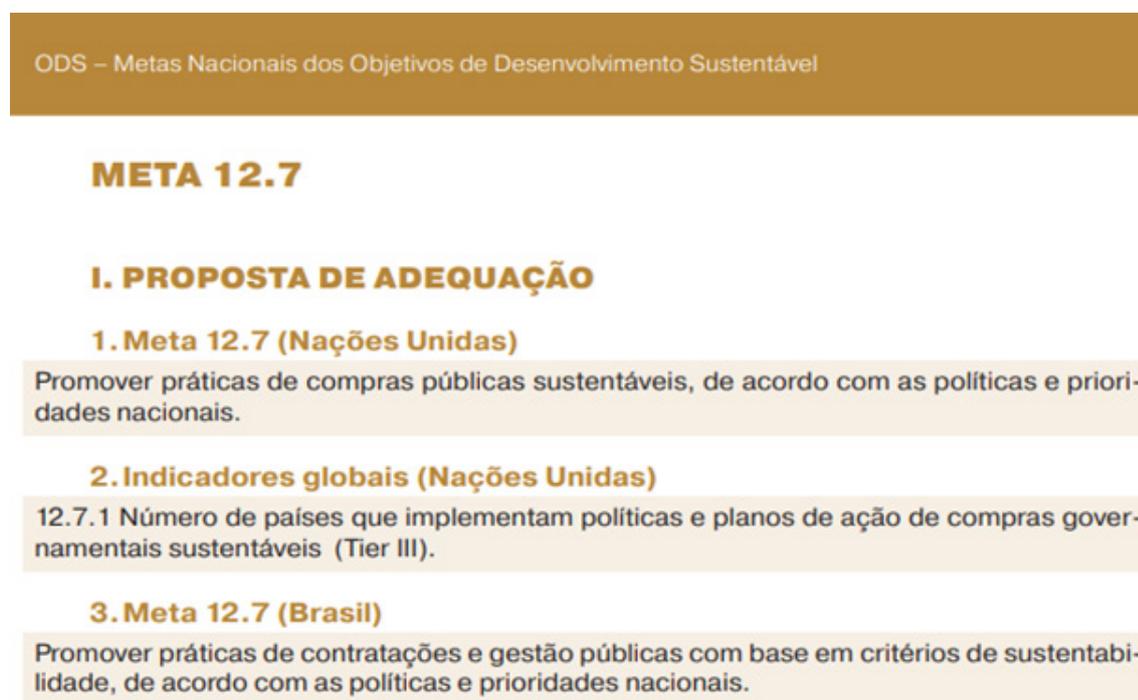
<sup>8</sup> <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>

Dentre os vários propósitos da ODS expostos para a Agenda de 2030 da Organizações das Nações Unidas (ONU), cita-se o consumo e a produção sustentável, sendo exatamente o que a Licitação Sustentável deve abarcar, com foco especial em contratações com critérios de sustentabilidade.

Elencado no objetivo de n. 12, o condão de assegurar padrões de produção e de consumo sustentável<sup>9</sup>, como é intitulado, expressa uma série de metas, alinhadas entre si, na busca de uma diretriz rumo ao Desenvolvimento Sustentável.

Especificamente a meta 12.7<sup>10</sup>, aponta para a promoção de práticas de compras públicas e contratações sustentáveis, conforme se ilustra no gráfico 2:

Gráfico 2 - ODS - Meta 12



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

9 No conceito da Escola Nacional da Administração Pública, a Produção Sustentável é a incorporação ao longo de todo o ciclo de vida de bens e serviços, das melhores alternativas possíveis para minimizar custos ambientais e sociais. Já o Consumo Sustentável é o uso de bens e serviços que atendam às necessidades básicas, proporcionando uma melhor qualidade de vida, enquanto minimizam o uso de recursos naturais e materiais tóxicos, a geração de resíduos e a emissão de poluentes durante todo o ciclo de vida do produto ou do serviço, de modo que não se coloque em risco as necessidades das futuras gerações.

10 [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf)



De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>11</sup>, a adequação da meta está fundamentada no fato de que o termo “compras públicas sustentáveis” tem um alcance bastante limitado, pois se restringe à aquisição de bens e não contempla contratação de obras e serviços. A terminologia “contratações” tem sido empregada no Brasil, desde 2001, por intermédio do programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Ministério do Meio Ambiente, adotado pelos órgãos da Administração Pública brasileira.

Não só as licitações, mas toda prática sustentável dentro da Administração Pública para o concreto funcionamento, necessita de uma fiscalização adequada e constante. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União:

[...] 9.11.1- Aos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e dos Municípios, propondo a estes que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizarem auditorias operacionais com o objetivo de avaliar as ações para promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais consumidos nas instalações prediais da Administração Pública de seus respectivos estados e municípios; [...]. (TCU. Acórdão nº. 1752/2011 – Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, julg. em 29/06/2011).

Importante ressaltar, num facilitador imbuído em diretrizes, o Tribunal de Contas da União criou o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), com vistas a aferir a evolução dessas medidas, representado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – IASA - Diretrizes

<b>IASA</b>
<b>Indicador 1 – PLS</b>
<b>Indicador 2 – Energia</b>
<b>Indicador 3 – Água</b>
<b>Indicador 4 – Acessibilidade</b>
<b>Indicador 5 – Certificação</b>
<b>Indicador 6 – Papel</b>
<b>Indicador 7 - Resíduos e coleta</b>
<b>Indicador 8 – CPS</b>
<b>Indicador 9 – MOB</b>
<b>Indicador 10 – Capacitação</b>
<b>Indicador 11 – Programas</b>

Fonte: portal.tcu.gov.br

11 <https://www.ipea.gov.br/ods/ods12.html>



Assim, o IASA deve suprir a lacuna existente nas instituições públicas, no que se refere ausência de comandos avaliadores sobre as ações de sustentabilidade, bem como na melhoria daquelas instituições que já possuem algum tipo de modelo.

Por fim, vislumbra-se a oportunidade de fazer parte da Rede Nacional Sustentável, constituída pelo Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados e por demais órgãos e entidades da Administração Pública e da sociedade civil, sendo que nesse rol, inclui-se os Poderes Legislativos Municipais. Objetiva-se uma cooperação entre instituições com o objetivo de promover o intercâmbio de práticas e o desenvolvimento de ações voltadas para uma gestão pública sustentável<sup>12</sup>.

É salutar que nesse trajeto sustentável apareçam ferramentas que possibilitem a troca de ideias, informações, resultados, obtendo-se maior segurança no realizar e maiores chances de êxito ao final. Com fortalecimentos processuais, adoções comportamentais, motivações dos atores envolvidos nas mais variadas práticas sustentáveis, o percurso para a sustentabilidade na Administração Pública se torna mais eficaz, forte e duradouro.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso racional e sustentável de recursos naturais é uma preocupação de nível global e a Administração Pública tem o dever, não só de exigir, mas de se enquadrar em padrões mais sustentáveis, enveredando-se num consumo próprio com maior racionalidade e eficiência em prol do Meio Ambiente.

Ao tempo em que o desenvolvimento sustentável reclama uma postura firme de tomada de decisão, para conceber uma cultura social e econômica para um futuro melhor, aos órgãos públicos recai um papel que vai da indução deste movimento ao exemplo, como forma de gerar influência positiva em todo o tecido social. A sustentabilidade é – também – uma garantia de um futuro econômico estável, tendo em vista a dimensão econômica que a conforma, logo, a implementação de qualquer política pública e/ou ação de gestão pública, necessariamente, precisa ser orientada nos trilhos da sustentabilidade

O critério sustentável (a ótica ambiental) não é apenas razoável ou proporcional, mas cogente, imperativa e relevante. O problema já foi detectado e precisamos de iniciativas, políticas públicas que respondam a essa demanda e imponham novas concepções ambientais, econômicas e sociais na gestão do Poder Público.

---

12 <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/sustentabilidade/pages/rede-legislativo-sustentavel>



De acordo com o Banco Central do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>13</sup>, o consumo da Administração Pública, em média, corresponde a aproximadamente 15% do produto interno bruto (PIB).

Não temos, portanto, mais espaço para exploração desenfreada dos recursos naturais ou para um crescimento econômico desordenado, anacrônico, inconsequente.

Por outro lado, não incumbe ao Estado apenas reprimir a ocorrência de danos ambientais e punir aqueles que causam danos aos recursos naturais. Mais do que isso, é preciso reconhecer o Poder Público como um agente indutor de boas práticas na sua esfera administrativa e que impulsiona políticas públicas, gera novos paradigmas e inaugura modelos que poderão ser seguidos pela iniciativa privada e pela própria sociedade civil organizada.

Frise-se que a legalidade da realização de ações sustentáveis encontra fundamento no artigo 170, inciso VI, e no artigo 225 da Constituição Federal, devendo ser perseguida por normas infraconstitucionais e, por conseguinte, procedimentos de exigência e vivência na Administração Pública.

Esse poder de consumo do Estado deve ser usado para estimular a produção doméstica de bens e serviços de qualidade, além de constituir importante ferramenta de política pública. Utilizar os processos de contratação pública para pedagogiar o desenvolvimento nacional é medida adequada, com bons reflexos positivos no que se refere à sustentabilidade.

Esse novo caminho coaduna-se com a mais recente concepção de vantagem a ser obtida nas licitações, procedimentos estruturais, mudança de comportamentos, incluindo as diferentes nuances do desenvolvimento nacional sustentável, um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Estão mais do que claros o papel do Estado enquanto indutor de um novo comportamento de consumo sustentável como forma de atendimento ao comando constitucional, pacto global, exemplo para a sociedade, reflexo ao Meio Ambiente, tudo em busca do desenvolvimento nacional sustentável.

A resposta é uníssona: precisamos assegurar às futuras gerações o acesso a um meio ambiente equilibrado, com maior eficácia ao comando social da Constituição Federal. O crescimento que não seja sustentável, em suas vertentes econômica, social e ambiental, está fadado - desde a origem - à estagnação.

As boas práticas da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC são um exemplo de efetividade ao comando legal e constitucional. Estamos diante de uma política pública fundamental do Estado, que deve agir como fiscalizador, indutor e regulador de demandas sustentáveis.

---

<sup>13</sup> <http://www.fnnde.gov.br/acoes/compras-governamentais/sobre-compras-governamentais>, acesso em 16/03/2020.



## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Lissandra E. de Mello; GALLINA, André Sekunda. **Licitações Sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação.** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 02, p. 67-92, abr./jun. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro**, ano 3, n. 34, set. de 2008. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimrsa/BOLRSA200809-BOLRSA200809.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2020.

BARROS, Marcelo. **O Papel do TCU na Implementação da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Tribunal de Contas da União. Revista 136. Maio/Agosto 2016.

BERGUE, Sandro Trescastro **Cultura e mudança organizacional** / Sandro Trescastro Bergue. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda ambiental na administração pública (A3P).** Disponível em <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1752/2011 - TCU - Plenário.** Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Brasília, 26 de junho de 2011. Diário Oficial da União, 18 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1056/2017 - TCU - Plenário.** Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Brasília, 24 de maio de 2017. Diário Oficial da União, 09 de agosto de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 600/2019 - TCU - Plenário.** Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. Brasília, 30 de março de 2019. Diário Oficial da União, 09 de agosto de 2019.

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mário; MAZON, Rubens (Org.). **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável.** 2. ed. ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS): São Paulo, 2008

CARDOSO JR., José Celso. Breves **Considerações e Algumas Propostas ao PPA 2016/2019.** Tribunal de Contas da União. Revista 130. Maio/Agosto 2014.

CHAVES, Luiz Cláudio. **Um estudo completo sobre a hipótese de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados.** Tribunal de Contas da União. Revista 143. Janeiro/Junho 2019.



DAL BOSCO, Maria Goreti. **Discrecionalidade em políticas públicas:** um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental:** responsabilidade social e sustentabilidade. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JACOBI, P. R., FILHO, FILHO, L. C. B. **Educação para sustentabilidade nas escolas de administração.** São Carlos: RiMa Editora, 2014.

MARTINS, Maria de Fátima; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. **Índices de Desenvolvimento Sustentável para Localidades:** Uma Proposta Metodológica de Construção e Análise. *Environmental & Social Management Journal/Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 6, n. 1, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Gesinaldo\\_Candido/publication/316311014\\_INDICES\\_DE\\_DESENVOLVIMENTO\\_SUSTENTAVEL\\_PARA\\_LOCALIDADES\\_UMA\\_PROPOSTA\\_METODOLOGICA\\_DE\\_CONSTRUCAO\\_E\\_ANALISE\\_DOI105773rgsav6i1229/links/59033a5a0f7e9bc0d58d2e6c/INDICES-DE-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-PARA-LOCALIDADES-UMA-PROPOSTA-METODOLOGICA-DE-CONSTRUCAO-E-ANALISE-DOI105773-rgsav6i1229.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gesinaldo_Candido/publication/316311014_INDICES_DE_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL_PARA_LOCALIDADES_UMA_PROPOSTA_METODOLOGICA_DE_CONSTRUCAO_E_ANALISE_DOI105773rgsav6i1229/links/59033a5a0f7e9bc0d58d2e6c/INDICES-DE-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-PARA-LOCALIDADES-UMA-PROPOSTA-METODOLOGICA-DE-CONSTRUCAO-E-ANALISE-DOI105773-rgsav6i1229.pdf). Acesso em: 05 set. de 2018.

NOGUEIRA, Octaciano. **Vocabulário da Política.** Coleção Ciência Política, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

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





# Interesse público constitucional, harmonização de direitos fundamentais e transformação da sociedade

## Jandeson da Costa Barbosa

Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeub. Especialista em Direito Público pela Unifacs. Servidor do Tribunal de Contas da União. Membro do Grupo de Pesquisa Hermenêutica do Direito Administrativo e Políticas Públicas, do UniCeub. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável, do UniCeub.

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo desenvolver um conceito de interesse público que seja compatível com o atual sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais e que possa ser utilizado pelo aplicador do direito no caso concreto, seja ele administrativo, legislativo ou judicial. A partir de uma revisão bibliográfica da doutrina administrativista brasileira, foram encontrados argumentos em defesa e contrários ao conceito de supremacia do interesse público sobre o particular. A divergência persiste quanto à uma suposta prevalência, em tese e apriorística, de direitos individuais em face de interesses coletivos e transindividuais. O trabalho apresenta como alternativa aos dois modelos um conceito de interesse público que procura harmonizar os direitos individuais, coletivos e transindividuais, levando em consideração a realidade fática-social de determinada sociedade, bem como as peculiaridades do caso concreto.

**Palavras-chave:** interesse público, direitos fundamentais, supremacia.

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão acerca do conceito de interesse público e da sobrevivência de um postulado ou “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular é cercada atualmente de grande controvérsia. E longe de ser uma questão meramente teórica, esse debate é relevante porque o interesse público é utilizado como justificativa jurídica-axiológica para a tomada de decisões diametralmente oposto, seja no âmbito administrativo, legislativo ou judicial.

Em uma revisão bibliográfica dos principais autores administrativistas brasileiros sobre o tema, é possível perceber que estes se alinham, mais ou menos, a duas correntes de



pensamento que nominamos de “escola clássica” e “escola individualista” do interesse público.

Ambas as escolas discutem o conceito de interesse público. Mas o âmago da discussão consiste em afirmar a sobrevivência ou não de um “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular no atual sistema constitucional voltado à proteção dos direitos fundamentais. Enquanto alguns defendem que o sistema constitucional define uma prevalência *prima facie* dos interesses coletivos e da Administração Pública quando colidentes com interesses particulares, outros apontam que a Constituição coloca os direitos individuais numa posição aprioristicamente superior ao interesse coletivo-estatal, em razão da doutrina dos direitos fundamentais.

É importante salientar que, por opção do recorte metodológico imposto pelos limites físicos desse artigo, o trabalho se atém à discursão da doutrina pátria especificamente acerca da compatibilidade de um “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular, deixando o aprofundamento deontológico de interesse público para trabalho de maior fôlego.

Após a constatação de inconsistências e acertos de uma e outra escola, procura-se analisar a temática sob a luz dos postulados da liberdade, igualdade e fraternidade, como parâmetros de ponderação entre os diversos direitos fundamentais, sejam eles individuais ou coletivos. O trabalho também busca desenvolver um conceito de interesse público que leve em consideração a realidade social e as peculiaridades do caso concreto a fim de que o intérprete possa axiologicamente aplicar o conceito de modo que haja uma equalização material dos direitos fundamentais para contribuir com a transformação da sociedade no caminho enunciado pelos valores constitucionais.

## **2. ESCOLA CLÁSSICA E ESCOLA INDIVIDUALISTA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA DOUTRINA ADMINISTRATIVISTA BRASILEIRA**

A temática do interesse público é cercada atualmente de importante controvérsia doutrinária. Um dos aspectos mais debatidos sobre o assunto é se existe, no atual sistema constitucional voltado à proteção dos direitos fundamentais, espaço para se sustentar uma “supremacia do interesse público”, ou se, ao contrário, o interesse público será atendido justamente pela proteção dos direitos individuais em contraposição à atuação estatal.

Por muito tempo, a prevalência de um “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular pareceu ser um tema praticamente pacífico na doutrina brasileira, sobretudo na administrativista. Esses autores, que aqui nomearemos como componentes de uma “escola clássica do interesse público”, ainda compõem doutrina importante, senão majoritária, da doutrina administrativista brasileira<sup>1</sup>.

---

1 A fim de colher os mais relevantes trechos da doutrina pátria, especialmente em relação à escola clássica, foram consultadas de referências de artigo de Arnaldo Godoy, a partir do qual consultamos as obras originais. Recomendamos a leitura do artigo: GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Construção e desconstrução doutrinária do conceito de interesse público no direito brasileiro. Revista da AGU, nº 28, p. 7-28.



Um dos representantes dessa “escola clássica”, MEIRELLES (2016, p. 113) assim atestava: “A primazia do interesse público sobre o privado inerente à atuação estatal e domina-a, na medida que a existência do Estado se justifica pela busca do interesse geral”. GASPARINI (2012, p. 74) também sustenta que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado. Segundo o autor “nem mesmo se pode imaginar que o contrário possa acontecer, isto é, que o interesse de uma ou de outro grupo possa vingar sobre o interesse de todos”.

CARVALHO FILHO (2015, p. 34) defende um “primado do interesse público”, explicando que “Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo conflito, há de prevalecer o interesse público”. Continua o autor afirmando que o indivíduo deve ser considerado um membro da sociedade, não podendo, em regra, ter um direito seu equiparado aos direitos sociais.

Na mesma linha, TOURINHO (2013, p. 136) afirma que “pelo princípio da supremacia do interesse público, havendo colisão de interesses, deve prevalecer a vontade geral legítima sobre a vontade egoisticamente considerada”. MELLO (2013, p. 99) eleva a supremacia do interesse público sobre o particular ao patamar de condição de existência da sociedade. Vejamos:

“O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social”.

Ocorre que o que deveria servir para garantir o bem da coletividade, por vezes, é utilizado como justificativa para decisões arbitrárias, é o que sustenta MEDAUAR (2018, p. 170-171). JUSTEN FILHO (2008, p. 53) também aponta a utilização perversa do princípio do interesse público: “Sob o enfoque prático, a história brasileira evidencia que a supremacia e indisponibilidade do interesse público têm sido invocadas, com frequência, para justificar atos incompatíveis com a ordem constitucional democrática”. DEZAN (2007) tece importantes críticas à utilização do “interesse público” para restringir “com a maior naturalidade” direitos fundamentais dos servidores públicos nos processos administrativos disciplinares, defendendo que o interesse público deve ser harmonizado com a garantia da proteção dos direitos fundamentais.

SARMENTO (2005, p. 101) sustenta que um princípio da supremacia do interesse público sobre o particular “é francamente incompatível com o nosso sistema constitucional, por fragilizar em demasia os direitos fundamentais”. E é sob esse argumento que se entrincheiram as mais aguçadas críticas à escola clássica. Desse modo sustenta também BINENBOJM (2014, p. 98), tecendo forte crítica ao referido postulado:



“Vale dizer: a Lei Maior é orientada sob o influxo do princípio da dignidade da pessoa humana, do que deflui a necessidade de estabelecer-se proteção ao interesse do indivíduo quando ameaçado frente aos interesses gerais da coletividade promovidos pelo Estado. [...]”

Dessa forma, verifica-se não ser possível extrair “princípio da supremacia do interesse público” da análise do conjunto normativo constitucional, haja vista a ampla proteção dispensada aos interesses particulares, de tal maneira que aceitá-lo como norma-princípio significaria sucumbir à inconsistência sistêmica que representa afrontar a constante busca pela unidade constitucional” (BINENBOJM, 2014, p. 98).

Da leitura dos fragmentos acima é possível concluir que, em oposição à escola clássica do interesse público, uma parte desses autores se filia a uma corrente que prega justamente o contrário, que a Constituição privilegia os direitos individuais, em regra, em face de um interesse coletivo, do interesse público. Mesmo quando a maioria desses autores se refere a direitos fundamentais indistintamente, nos parece que estão tratando especificamente de direitos individuais<sup>2</sup>. Por essa razão, chamaremos os adeptos dessa corrente de “escola individualista”.

Apesar de defenderem uma ponderação entre os interesses colidentes, muitos sustentam a precedência *prima facie* dos direitos individuais quando colidente com o interesse público. É o que afirma categoricamente SARMENTO (2005, p. 103-104):

“E mais, por todas as razões acima aventadas, entendemos que, diante de conflitos entre direitos fundamentais e interesses públicos de estatura constitucional, pode-se falar, na linha de Alexy, numa “precedência *prima facie*” dos primeiros. Esta precedência implica em uma atribuição de um peso inicial superior a estes direitos no processo ponderativo, o que significa reconhecer que há um ônus argumentativo maior para que interesses públicos possam eventualmente sobrepuja-los”.

Há autores que, embora ligados à escola clássica, reconhecem resquícios de autoritarismo no postulado da supremacia do interesse público. É o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Contudo, a autora sustenta que, com a ascensão do Estado Social, do Estado-prestador, consagrou-se uma nova feição do princípio da supremacia do interesse público, que limita os direitos individuais em benefício de um bem-estar coletivo (DI PIETRO, 2010, p. 92-94).

Outro argumento utilizado pela escola individualista é o de que “a noção de um princípio jurídico que preconize a prevalência a priori de interesses da coletividade sobre os interesses

---

2 É possível depreender esse raciocínio por exemplo, do seguinte trecho: “Sob esta ótica, tem-se que os direitos fundamentais protegem os bens jurídicos mais valiosos, e o dever do Estado não é só o de abster-se de ofendê-los, mas também o de promove-los e salvaguardá-los das ameaças e ofensas provenientes de terceiros. E para um Estado que tem como tarefa mais fundamental, por imperativo constitucional, a proteção e promoção dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, a garantia destes direitos torna-se também um autêntico interesse público” (SARMENTO, 2005, p. 83).



individuais revela-se absolutamente incompatível com a ideia da Constituição como sistema aberto de princípios” (BINENBOJM, 2014, p. 98). Em que pese tal argumento merecer ser analisado mais detidamente em obra de maior fôlego, não parece haver incompatibilidade do sistema aberto de princípios com a prevalência a priori de determinado princípio, como ocorre com o princípio da dignidade da pessoa humana no sistema germânico (Cf. ENDERS, 2010), ou com a liberdade de expressão no sistema americano.

Não se está a afirmar, ao menos não ainda, que seja justificada tal sobreposição apriorística do interesse público, o que se sustenta é que o argumento não parece ter força, per si, de sobrepujar a supremacia do interesse público. E tal argumento merece também outro apontamento: ele obstaculiza justamente a tese já exposta da escola individualista da prevalência a priori dos direitos individuais sobre o interesse público (SARMENTO, 2005, p. 103-104).

Outra alegação contrária à supremacia do interesse público é de que se trata de um conceito muito vago, que pode ser utilizado para justificar qualquer ação do Estado (BINENBOJM, 2014, p. 104). A escola clássica procura refutar esse argumento sustentando que é próprio do sistema aberto de princípios a certa generalidade de conceitos. Em outras palavras, “Se a indeterminação do conceito de interesse público fosse empecilho para sua aplicação, o mesmo ocorreria com inúmeros outros princípios constitucionais, como os da moralidade, eficiência, razoabilidade, segurança jurídica e tantos outros” (DI PIETRO, 2010, p. 98).

Sobre a indeterminação do conceito de interesse público, ambas as escolas têm pontos que merecem ser considerados. De fato, o conceito de interesse público, como costuma ser utilizado, por vezes se traduz em verniz de legitimidade para ações arbitrárias de interesse de quem detém o poder de decisão, desfazendo-se assim esses agentes de qualquer ônus argumentativo. Mas é certo que a sua utilização sem critério, ou a ausência de uma teoria que delimite melhor sua aplicação não é justificativa para a sobreposição, apenas por esses motivos, de interesses particulares acima da coletividade. Esse ponto será abordado mais detidamente esse ponto no último tópico do presente artigo.

Outro argumento defendido pela escola individualista é que o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular elimina qualquer possibilidade de sopesamento entre os direitos em colisão (SARMENTO, 2005, p. 100). Em oposição, a escola clássica aponta que “A exigência de razoabilidade – que está sendo apontada por alguns pretensos inovadores – está presente desde longa data na aplicação do princípio da supremacia do interesse público” (DI PIETRO, 2010, p. 100).

De fato, assiste razão a BINENBOJM (2014, p. 33) ao afirmar que o modelo de ponderação não harmoniza bem com uma teoria que defende a “supremacia abstrata e a priori” do público sobre o privado. Mas é forçoso novamente reconhecer que esse argumento vulnera também a suposta supremacia apriorística de direitos individuais sobre direitos coletivos. E o problema não parece residir unicamente na adoção apriorística de um ou outro modelo, mas da ausência da construção de teoria mais complexa que justifique a adoção de determinado modelo, e na indicação das situações em que se aplicaria tal teoria.



Por sua vez, a escola clássica aponta que os questionamentos empregados contra a supremacia do interesse público, que pretendem sobrepor interesses privados aos interesses da coletividade, são na verdade uma tentativa de retrocesso ao liberalismo, quando o Estado não se preocupava com direitos sociais e “a liberdade de uns acabou por gerar a opressão de outros” (DI PIETRO, 2010, p. 101). Assim sustenta, de modo bastante enfático, DI PIETRO (2010, p. 101):

“A doutrina que se considera inovadora compõe, sob certo aspecto, uma ala retrógrada, porque prega a volta de princípios próprios do liberalismo, quando se protegia apenas uma classe social e inexistia a preocupação com o bem comum, com o interesse público. Ela representa a volta aos ideais de fins do século XVIII. As consequências funestas do liberalismo recomendam cautela na adoção dessas ideias, até porque se opõem aos ideais maiores que constam do preâmbulo e do título inicial da Constituição, para valorizarem excessivamente determinados princípios do capítulo da ordem econômica, privilegiando a liberdade de iniciativa e competição”.

É possível concluir, em síntese, que o termo “interesse público” tem um conceito extremamente fluido e amplo (ENTERRÍA, 1996, p. 69-73), abarcando desde uma acepção que possibilita aos detentores do poder estatal justificar qualquer tipo de decisão até a acepção que submete as condutas do Estado-Administração a interesse privados. Logicamente, essas conclusões são possíveis a partir do desvirtuamento (quase inevitável) das proposições originais.

### **3. A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO SOB OS POSTULADOS DA LIBERDADE, IGUALDADE E FRATERNIDADE**

Neste trabalho será a classificação das dimensões dos direitos fundamentais a partir dos postulados da liberdade, igualdade e fraternidade, inspirados no famoso lema da Revolução Francesa. Nessa classificação estão incluídos no postulado da “liberdade” os direitos individuais, ou liberdades públicas, as chamadas garantias negativas de inspiração liberal que comumente são considerados direitos de primeira geração (COMPARATO, 2003, p. 51). Também estão abarcados nesse postulado os direitos políticos e de participação dos indivíduos na tomada de decisão estatal (MENDES, 2014, p. 137). Rousseau já defendia essa acepção de “liberdade”, a qual chamava de “liberdade dos antigos” (ROUSSEAU).

O postulado da igualdade englobará os direitos sociais, considerados direitos de segunda dimensão<sup>3</sup>. São direitos diretamente ligados à dignidade da pessoa humana<sup>4</sup>, que veiculam

3 MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. São Paulo: Saraiva, 9 ed, 2014, p. 137.

4 Não que os outros postulados de direitos fundamentais não estejam atrelados à dignidade da pessoa humana, mas os direitos sociais, aqui representados pelo postulado da igualdade, tem com ela ligação umbilical. Sobre o assunto, ler: CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, p. 385-386.



a pretensão de que cada homem tenha condições materiais e existenciais razoáveis que garantam oportunidades de autodesenvolvimento. Nas palavras de ALEXY (2011, p. 499):

“Direitos a prestação em sentido estrito são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. Quando se fala em direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primariamente fazer menção a direitos a prestação em sentido estrito”.

Estão condensados no postulado da fraternidade todos os direitos coletivos *latu sensu*, englobando tanto aqueles que podem ser exercidos por um grupo determinado de pessoas, quanto aqueles que são transindividuais ou dizem respeito a toda a humanidade. Nesse grupo estão o direito ao meio ambiente, à paz, à segurança genética, dentre outros. São comumente classificados, a depender do autor, como direitos de terceira, quarta ou até quinta geração/dimensão (SARLET, 1998, p. 52). Portanto, quando se fizer referência a esses postulados, liberdade corresponderá aos direitos individuais e políticos, igualdade aos direitos sociais e condições materiais ligados à dignidade da pessoa humana, e fraternidade fará referência aos direitos coletivos *latu sensu*.

Tenha-se como pressuposto a identidade ontológica entre interesse público e bem comum (HERBELÍN, 1998, p. 52). A razão de existir do Estado e da Administração Pública, ou, nos termos utilizados por RAWLS (1997, p. 767)<sup>5</sup>, a razão pública, tem como objeto o bem comum. Então, a razão de existir do Estado não deve ser outra que não a persecução do bem comum.

Com o desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais, o bem comum, e, portanto, o interesse público, passou a ser entendido como a concretização dos direitos fundamentais. E a Administração Pública, tendo como razão de existir o bem comum e o próprio direito administrativo, deve não apenas limitar o poder e garantir os direitos individuais, como também os direitos políticos, sociais e coletivos (MEDAUAR, 2018, p. 21-22).

Os direitos fundamentais são, dessa forma, justificativa da existência do Estado e da Administração Pública e razão fundante de todo o sistema jurídico. Isso porque condensam o próprio interesse público e formam a acepção moderna do critério de justiça. Ao mesmo tempo, como critério de justiça, sua concretização é o fruto a ser perseguido pela sua própria criação. Nas palavras de MENDES (2002):

---

5 No original: “Moreover, such reason is public in three ways: as the reason of free and equal citizens, it is the reason of the public; its subject is the public good concerning questions of fundamental political justice, which questions are of two kinds, constitutional essentials and matters of basic justice;<sup>7</sup> and its nature and content are public, being expressed in public reasoning by a family of reasonable conceptions of political justice reasonably thought to satisfy the criterion of reciprocity”. In: RAWLS, John. *The Idea of Public Reason Revisited*. *The University of Chicago Law Review*, 1997, v. 67, p. 767.



“Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles, concebidos como garantias individuais – forma a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático”.

Por mais juspositivista que se possa querer ser, não há como negar que um elemento de natureza extra-jurídica dá coesão e fundamenta todo o sistema jurídico positivo. KELSEN (1999) a chamou de “norma fundamental hipotética”, não de uma, mas de todas as Constituições. Portanto, trata-se de um “valor” universal. Esse axioma se traduz em princípios constitucionais, que por sua vez se irradiam a todo o ordenamento jurídico (BARBOSA, 2019).

Como “a lei positiva nega a universalidade”, é possível concluir que essa norma hipotética fundamental, que chamaremos de Constituição material, não está toda contida na Constituição positivada, a Constituição formal (HERBELÍN, 2017, p. 214-215)<sup>6</sup>. Por conseguinte, o interesse público é a Constituição em sentido material, que “dá materialidade à materialidade da Constituição” (HERBELÍN, 2017, p. 215-216).

Desse modo, trata-se de um direito suprapositivo que evoca a concretização dos direitos fundamentais na maior medida possível, direitos esses que se consubstanciam no real interesse público. E concretizá-los na maior medida implica, pois, em restringir o direito colidente na menor medida, ou seja, quanto menos ocorrer a colisão de direitos fundamentais menos necessário será realizar uma ponderação entre esses direitos, será menos necessário restringir outro direito. Em resumo: quanto mais forem garantidos os direitos fundamentais e menos esses colidam uns com os outros, maior será a obtenção do interesse público (HERBELÍN, 2017, p. 241-256).

Esse ponto é importante porque através dele se pode concluir de modo indutivo que a situação ótima de interesse público é a maximização dos direitos fundamentais e a minimização das colisões entre eles. Ou seja, a harmonização dos postulados da liberdade, igualdade e fraternidade.

Imagine-se uma sociedade utópica em que as garantias individuais são respeitadas porque não haja necessidade de maior atuação de um Estado para proteção dos direitos sociais, pois já estão concretizados de maneira ótima. Nessa sociedade, há participação plena de todos os cidadãos na tomada de decisão coletiva e essa participação sempre se traduz em respeito aos direitos transindividuais. Claro que nesse mítico exemplo nenhum cidadão pensa em desrespeitar qualquer direito coletivo.

Nessa sociedade ideal e inatingível, ao menos não na sua plenitude, todos os direitos fundamentais estariam assegurados e seria perceptível toda a robustez da concretização

6 HERBELÍN, Martín. Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 214-215.



do bem comum. Ocorre que temos, aqui, no mundo dos vivos, diversas sociedades, e essas sociedades se aproximam mais ou menos desse modelo ideal. E as sociedades não se aproximam ou se distanciam desse modelo ideal com os três postulados de forma sincronizada. Em algumas, a liberdade-política é maior, porém, o postulado da fraternidade é muito violado. Em outras, ainda como exemplo, os direitos sociais são garantidos, mas não há liberdade-individual. E em várias outras, como é o caso do Brasil e da América Latina, há razoável proteção à liberdade-individual, enquanto os direitos sociais são um conceito desconhecido para uma parcela bem significativa da população.

Como se pode deduzir do exemplo, essa harmonização perfeita e abstrata dos três postulados de direitos fundamentais, que, repita-se, consubstanciam-se em interesse público, precisa passar por uma “lente corretiva”<sup>7</sup> que garanta a justiça material em determinada realidade fática. As Constituições formais, como é o caso da brasileira, também podem trazer princípios e objetivos expressos para “ajustar” essa harmonização abstrata e transformá-la em uma concretização equilibrada dos direitos fundamentais.<sup>8</sup>

Em outras palavras, isso quer dizer que, por exemplo, em uma sociedade em que o postulado da igualdade não está minimamente concretizado, não se pode abstratamente afirmar que será atendido interesse público ao empregar em uma decisão de maneira formalmente harmônica os três postulados, seja essa decisão judicial, administrativa ou legislativa. Se fará necessário, a priori e em tese, garantir de modo mais denso o postulado da igualdade para que a decisão final tenha um efeito material de real harmonização dos postulados.

Nota-se que a Constituição brasileira de maneira expressa tenta aplicar essa “lente corretiva” da abstração para a realidade concreta no seu art. 3º, ao enfatizar, dentre os objetivos fundamentais do país o postulado da igualdade:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL).

7 Para utilizar o mesmo exemplo, ainda que com elementos diversos, encontrados em HERBELÍN, 2017, p. 242-246.

8 Utilizamos o termo “podem” porque nem sempre o texto constitucional literal reflete o interesse público. Há, ainda, os casos em que, ao passo que garantam os direitos sociais, a parte estruturante do mesmo texto pode favorecer a formação de institutos e grupos que, na prática, são empecilho para a concretização desses mesmos direitos. Para aprofundamento nessa discussão indicamos a leitura da obra GARGARELLA, 2014.



De modo metafórico, é possível ilustrar o interesse público como um feixe de luz que atravessa a lente corretiva de uma sociedade, que é a combinação do seu sistema jurídico com a sua realidade com a finalidade de obter uma real harmonização entre os três postulados de direitos fundamentais. Ainda assim se terá um conceito abstrato de interesse público “customizado” para aquela sociedade. Isso já é suficiente para nortear normas igualmente abstratas, sejam elas legislativas, administrativas e, excepcionalmente, judiciais.

Contudo, para uma aplicação prática do conceito de interesse público, é necessário um elemento adicional: o caso concreto, que pode conter elementos que alterem substantivamente esse equilíbrio, mesmo após a correção da lente do sistema jurídico-fático. É afirmar haveria uma segunda “lente corretiva” do interesse público abstrato até a sua ocorrência do caso concreto: as peculiaridades do próprio caso concreto a serem analisadas pelo intérprete.

Desse modo, com o fito de desenvolver um conceito inicial de interesse público que atenda ao atual estágio constitucional de proteção dos direitos fundamentais, pode-se conceituar “interesse público constitucional” como a concretização e harmonização material máxima possível dos direitos individuais, coletivos e transindividuais, filtrada pela realidade fática da sociedade, levando em consideração os elementos do caso concreto, de modo a promover, na maior medida possível, a transformação da sociedade no caminho enunciado pelos valores constitucionais.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica dos principais autores administrativistas brasileiros sobre o conceito de interesse público, foi possível se verificar correntes antagônicas sobre o tema. A divergência adquire maior profundidade quanto à discussão acerca da sobrevivência de um “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular no atual sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais.

Foi identificada uma “escola clássica” do interesse público, que sustenta a prevalência, a priori, do interesse público sobre o particular. Essa escola defende que a sobreposição do interesse público é condição de existência da própria da sociedade. De acordo com essa escola, afirmar a não prevalência apriorística do interesse público significa retornar ao estágio liberal do Estado, no qual este não tinha responsabilidades sociais e o poder era excessivamente concentrado na elite econômica, gerando uma profunda desigualdade social, da qual o Estado permanecia alheio.

Também foi identificada uma “escola individualista” do interesse público, que sustenta, em síntese, que admitir um “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular seria incompatível com o atual sistema constitucional de direitos fundamentais. Segundo essa escola, “interesse público” seria um conceito vago utilizado pelos detentores do poder político para tomar decisões arbitrárias sem a necessidade de tecer maiores justificativas.

Ainda segundo essa escola, o sistema constitucional consagraria na verdade uma prevalência apriorística dos direitos individuais sobre os da coletividade. Outros autores



sustentam que deveria ocorrer seria uma ponderação entre esses interesses, e que, para haver a prevalência do interesse coletivo, o intérprete seria incumbido de um maior ônus argumentativo. Segundo concluímos, os dois argumentos são, na verdade, idênticos.

Da análise empreendida, concluiu-se que ambas as escolas têm argumentos que merecem prosperar e outros incongruentes. A utilização de um conceito de “supremacia” do interesse público sobre o particular tem alguns problemas: dispensa o tomador de decisão de maior ônus argumentativo, tende a rejeitar as peculiaridades do caso concreto, e é na prática utilizada como justificativa do arbítrio dos detentores de poder político para amparar interesses próprios.

De outro lado, a prevalência apriorística dos direitos individuais, além de todos os defeitos quanto à análise do caso concreto já apontadas, desconsidera que os direitos coletivos e transindividuais são igualmente direitos fundamentais e também garantidos pela Constituição. Outro ponto de extrema importância é que essa desincumbência do Estado entrega grande poder aos detentores do poder econômico e favorecem o alargamento das desigualdades sociais.

A partir desse esforço dialético, concluiu-se que o termo “supremacia”, de um ou outro lado, não se coaduna com a ponderação dos direitos fundamentais. É possível concluir, também, que um conceito de interesse público que pudesse ser aplicado em casos concretos pelo tomador de decisões, seja ele administrativo, legislativo ou judicial, deveria respeitar três pontos: concretizar e harmonizar da maior forma possível os direitos individuais, coletivos e transindividuais, filtrar essa harmonização teórica com base na realidade social de implementação de cada uma das categorias de direitos fundamentais, a fim de evitar distorções, e levar em consideração as peculiaridades do caso concreto.

Deve-se concretizar direitos individuais, coletivos e transindividuais porque todas são categorias de direitos fundamentais garantidas pela Constituição. Tem-se que harmonizá-las porque o aplicador do direito deve ter o ônus argumentativo para demonstrar que, ao fazer prevalecer uma delas no caso concreto, reduziu da menor forma possível o âmbito de proteção das demais categorias.

Esse esforço de concretização e harmonização das três categorias de direitos fundamentais deve, portanto, ser “filtrado” pela realidade fática da sociedade em que ocorre. Desse modo, deve-se garantir, em tese, que se aumente o peso de determinada categoria de direitos fundamentais quanto menor ela estiver concretizada naquela sociedade. Por fim, essa harmonização de direitos fundamentais filtrada em tese pela realidade social deve levar em consideração as peculiaridades do caso concreto.

Ante todo o exposto, desenvolveu-se um conceito prático de “interesse público constitucional” como a concretização e harmonização material máxima possível dos direitos individuais, coletivos e transindividuais, filtrada pela realidade fática da sociedade, levando em consideração os elementos do caso concreto, de modo a promover, na maior medida possível, a transformação da sociedade no caminho enunciado pelos valores constitucionais.



## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Malheiros.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **A possibilidade de prorrogação de contratos administrativos por apostilamento**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53469/a-possibilidade-de-prorrogao-de-contratos-administrativos-por-apostilamento>. Acesso em: 10 ago 2020.

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª ed. rev. e atualiz. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso: em 20 ago 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2ª tiragem. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEZAN, Sandro Lucio. **Análise do princípio da atipicidade do ilícito administrativo disciplinar à luz do princípio do devido processo legal substantivo**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito de Vitória, Vitória-ES, 2007. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/bitstream/fdv/46/1/SANDRO%20LUCIO%20DEZAN.pdf>. Acesso em: 15 ago 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

ENDERS, Christoph. **The Right to have Rights: The concept of human dignity in German Basic Law**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). 2(1): 1-8 janeiro-junho 2010.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado**. Revista Española de Derecho Administrativo, n. 89, p. 69-89, enero-marzo, 1996.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. 1st ed., Katz Editores, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo** / Diogenes Gasparini. – 17. ed. atualizada por Fabrício Motta – São Paulo : Saraiva, 2012.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Construção e desconstrução doutrinária do conceito de interesse público no direito brasileiro**. Revista da AGU, nº 28, p. 7-28.

HERBELÍN, Martín. **Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MEDAUAR, Odete **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. São Paulo: Saraiva, 9 ed, 2014.

MENDES, Gilmar. **Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 10, janeiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30 abr 2020.

RAWLS, John. **The Idea of Public Reason Revisited**. *The University of Chicago Law Review*, 1997, v. 67.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Du contrat social**, I, 7.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TOURINHO, Rita. **A Principiologia Jurídica e o Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa**. In: GARCIA, Emerson. *Discricionariedade administrativa*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

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



# COVID 19: reflexos do cenário pandêmico nos teletrabalhadores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)

## **Bianca Tristão Sandri**

Especialista em Gestão de Pessoas pela FGV, Especialista em Gestão pela Qualidade pela UFES, Especialista em Desenvolvimento Humano e Psicologia Positiva pelo IPOG, Graduada em Administração. É auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e atualmente é a Coordenadora do Núcleo de Formação e Capacitação da Escola de Contas Públicas.

## **Fábio Vargas Souza**

Mestre em Administração pela FUCAPE, Especialista em Controle Externo pela UFES, Especialista em direito administrativo pelo Instituto Anhanguera, Pós-graduado em Gestão pública e Gestão de Recursos Humanos, Graduado em Ciências Contábeis pela UFES, Graduado em Direito pela UNESC. É auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e atualmente ocupa a função de Secretário da Escola de Contas Públicas.

## **Isabela de Freitas Costa Vasconcellos Pylro**

Mestre em Engenharia de Produção pela PUC-RJ, Especialista em Gestão Pública pelo IFES-ES, Especialista em Gestão de Projetos pela FGV-RJ, Graduada em Ciências Econômicas pela UERJ-RJ. É analista Administrativo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e atualmente é a Coordenadora do Núcleo de Desenvolvimento em Estudos e Pesquisas da Escola de Contas Públicas.

## **RESUMO**

Com o início do isolamento social, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), que já adotava com sucesso o teletrabalho para servidores ligados as suas atividades finalísticas, ampliou o teletrabalho para todos os servidores ativos. Estudos indicam que o teletrabalho pode provocar tanto impactos benéficos quanto negativos. Aliado a isso, o cenário afetado pela Covid-19 gerou um ambiente de ansiedade e incertezas modificando também as estruturas familiares. Assim, o objetivo deste trabalho foi investigar a experiência do TCE-ES com o teletrabalho e possíveis efeitos da pandemia nos seus teletrabalhadores. Entender essa relação pode contribuir para melhorar a saúde física e emocional, o engajamento e a produtividade dos teletrabalhadores. Para o alcance desse objetivo,

utilizou-se a análise de redes por meio do método EBICglasso utilizando o software JASP e comparando também os resultados por gênero. Concluiu-se que: 1) conciliar as tarefas familiares com as do trabalho tem sido difícil, principalmente para os servidores do sexo masculino; 2) O cansaço gerado pelo teletrabalho relaciona-se com o esgotamento mental e a dificuldade de dormir; 3) afetos (emoções) positivos podem influenciar positivamente no engajamento do servidor e produtividade; 4) a estrutura tecnológica fornecida, uma estrutura familiar adequada e a atuação dos gestores foram importantes para a adaptação ao teletrabalho. Em termos práticos, o estudo serviu de base para a adoção de uma série de intervenções gerenciais, na linha do modelo PERMA da psicologia positiva, visando estimular o bem-estar dos teletrabalhadores do TCE-ES.

**Palavras-chave:** Teletrabalho; Emoções; Isolamento; Esgotamento mental.

## 1. INTRODUÇÃO

A recente pandemia provocada pelo novo Coronavírus (SARS-Cov-2) causador da COVID-19 tem impacto tanto na vida dos indivíduos quanto nas organizações. Uma das medidas necessárias adotadas para o combate ao novo Coronavírus tem sido o isolamento social. Nesse contexto, a flexibilidade do trabalho mostrou-se como uma das alternativas para que as instituições, tanto públicas quanto privadas, continuem em funcionamento e, ao mesmo tempo, respeitem o isolamento social que deve ser praticado pelos seus integrantes.

Para a flexibilização do trabalho no momento atual, adotou-se amplamente uma modalidade denominada de teletrabalho, que é uma forma flexível de trabalho fora das dependências da instituição, com o uso de tecnologia de informação e comunicação (Leite; Lemos; Schneider, 2019).

Estudos (Leite; Lemos; Schneider, 2019) revelam que o teletrabalho pode provocar, tanto impactos benéficos quanto negativos, na organização e no indivíduo. Outro problema que pode ser vivenciado pelos indivíduos na modalidade do teletrabalho é o technostress, que é um tipo de desgaste provocado pelo uso da tecnologia (BROD, 1984; Ragu-Nathan; Tarafdar; Ragu-Nathan; Tu, 2008; Tarafdar; Tu; Ragu-Nathan; Ragu-Nathan, 2007; Tarafdar; Tu; Ragu-Nathan, 2010). Aliado a isso, o cenário atual afetado pela Covid-19 gera um ambiente de ansiedade e incertezas, modificando também as estruturas familiares.

Considerando o cenário atual em que muitas instituições, de forma rápida, adotaram o teletrabalho, será que estes teletrabalhadores estão lidando bem com o technostress? Conseguem lidar principalmente com a sensação de tecnoinvasão e conciliar suas tarefas familiares com as do trabalho, mormente neste momento em que todos os componentes da família estão dentro de casa? Será que o cenário atual potencializou esses impactos?

Além disso, será que os afetos (emoções) positivos e negativos experimentados pelos atuais teletrabalhadores, têm relação com a sua produtividade? Essas emoções afetaram a sua adaptação a essa nova modalidade de trabalho remoto? Existe o risco de esgotamento físico e mental? Afetou o engajamento e a satisfação com o trabalho?



Nesse cenário de incertezas está inserido o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), órgão público responsável pelo acompanhamento e controle da aplicação correta dos recursos públicos por parte do ente estadual (Estado do Espírito Santo) e dos entes municipais. Preocupado cada vez mais em atender os anseios da sociedade, que demanda eficiência e eficácia nos serviços prestados pelos entes públicos, o TCE-ES já adotava, com sucesso, a modalidade de teletrabalho desde o ano de 2016.

Com a adoção do teletrabalho para, praticamente, todos os seus servidores, indagou-se se os resultados obtidos seriam os mesmos. E ainda, se o cenário pandêmico afetou a relação dos servidores do TCE-ES com a atividade do teletrabalho.

Desse modo, este artigo aborda a experiência do TCE-ES com o teletrabalho no atual cenário pandêmico de incertezas e isolamento social provocado pela COVID-19. A pesquisa teve por objetivo geral analisar os efeitos da pandemia, provocada pela Covid-19, nos teletrabalhadores do TCE-ES e, por objetivos específicos:

- Identificar se afetos positivos e negativos impactaram os resultados do teletrabalho no TCE-ES;
- Identificar variáveis que podem ter efeitos sobre a ansiedade, esgotamento mental e dificuldade para dormir;
- Diagnosticar o engajamento atual dos teletrabalhadores, a percepção sobre a importância do trabalho desenvolvido e as possíveis influências provocadas pelo cenário atual.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1 TELETRABALHO

A literatura conceitua o teletrabalho como trabalho à distância, trabalho em casa, trabalho virtual, escritório virtual, dentre outras (Giglio; Galegale; Azevedo, 2016). Os teletrabalhadores são aqueles que trabalham de forma computadorizada, distanciados do negócio de seu empregador ou da pessoa que os contrata e que transmitem os resultados de sua atividade por uma ligação de telecomunicação (Rosenfield, 2011). O teletrabalho é uma forma de trabalho flexível e remota (Leite; Lemos; Schneider, 2019), conceituado também como home office (AGUILERA; Lethiais; Rallet; Proulhac, 2016; Haddon; Brynin, 2005) quando executado a partir da casa do indivíduo.

Pesquisa anteriores (Leite; Lemos; Schneider, 2019) revelam que o teletrabalho pode provocar tanto impactos benéficos quanto negativos na organização e no indivíduo. Dentre os inúmeros exemplos de impactos benéficos gerados pelo teletrabalho com relação ao indivíduo podemos citar: permite redução do gasto e estresse ao evitar o deslocamento (Teo; Lim; Wai, 1998; Maruyama; Hopkinson;Tiago, 2009; Tremblay; Thomsin, 2012; Hau; Todescat, 2018); propicia o equilíbrio entre trabalho e família (Illegems; Verbeke; S'Jegers,



2001; Tremblay; Thomsin, 2012; Abdullah; Ismail, 2012); reduz as interferências dos colegas (Tremblay;Thomsin, 2012); aumenta a qualidade de vida no trabalho (Teo; Lim; Wai, 1998; Abdullah;I smail, 2012; Hau; Todescat, 2018); aumenta a satisfação do trabalho (Abdullah; Ismail, 2012).

Mas a adoção do teletrabalho pode, também, provocar impactos negativos tanto na organização quanto no indivíduo. Com base na literatura, pode-se destacar: interações sociais reduzidas e isolamento social (Illegems; Verbeke; S'Jegers, 2001), que aumentam ao longo do tempo, principalmente na modalidade integral (Tembla, 2002; Collins; Hilo; Cartwright, 2016); invasão do espaço familiar (Da Costa, 2007); distração com a família ou com as atividades domésticas (Hazan; Morato, 2018); aumento de pressão (Tembla; Thomsin, 2012); de horas trabalhadas (Da Costa, 2007), gerando exaustão do trabalho (Dourado, 2006) e mais cansaço no final do dia (Tremblay; Thomsin, 2012); redução de convívio social (Hazan; Morato, 2018) e interação profissional (Illegems; Verbeke, 2004); perda de espírito de equipe (Tremblay; Thomsin, 2012).

Outro problema que pode ser vivenciado pelos indivíduos na modalidade do teletrabalho é o *technostress*, que é um tipo de desgaste provocado pelo uso da tecnologia. *Technostress* é causado pela incapacidade ou dificuldade das pessoas no uso da tecnologia (Brod, 1984). A ansiedade (Tarfdar et al., 2007) e o estresse são citados como causas do *technostress*. Estudos (Ragu-Natha et al, 2008; Tarafdar et al, 2007, Tarafdar; Ragu-Nathan, 2010) indicam que o *technostress* pode causar diminuição na produtividade dos trabalhadores e, também, afetar sua satisfação com o trabalho.

O **technostress** é criado pelos seguintes fatores: tecnossobrecarga, tecnoinvasão, tecnocomplexidade, tecnoinsegurança e tecnoincerteza (Tarafdar et al, 2007). Segundo Tarfdar et al (2007) a tecnossobrecarga surge em situações nas quais os usuários da tecnologia tem que trabalhar mais, e cada vez mais rápido; a tecnoinvasão emerge quando o usuário da tecnologia tem a sensação que está o tempo todo conectado e, portanto, com dificuldade para separar a vida pessoal da profissional; a tecnocomplexidade aparece quando o usuário da tecnologia percebe que não detém habilidade suficiente para utilizar determinada ferramenta tecnológica.

Considerando o cenário atual, em que muitas instituições, de forma rápida, adotaram o teletrabalho ou ampliaram seu uso como no TCE-ES, será que estes teletrabalhadores estão lidando bem com o *technostress*? A estrutura tecnológica colocada à disposição do teletrabalhador tem algum efeito sobre a sua adaptação ao teletrabalho, e facilita o recebimento de orientações por parte dos gestores? Conseguem lidar, principalmente, com a sensação de tecnoinvasão, e conciliar suas tarefas familiares com as do trabalho, mormente neste momento em que todos os componentes da família estão dentro de casa?

Mas a percepção da realidade atual pelos teletrabalhadores pode ser afetada pelos afetos positivos e negativos. Os afetos positivos e negativos são a dimensão emocional do bem-estar subjetivo (Diener, 1984), que é a percepção que o sujeito possui de quão feliz ele está com a sua vida (Diener; Scollon; Lucas, 2004).



O bem-estar subjetivo é estruturado a partir dos julgamentos que o indivíduo faz sobre a sua própria vida (Diener; Lucas; Oishi, 2005). Estudos (Zanon; Bastianello; Paico; Hutz, 2013) indicam que altos níveis de satisfação com a vida estão associados com altos níveis de afetos positivos. E os baixos níveis de satisfação com a vida associam-se aos altos níveis de afetos negativos (Zanon; Bastianello; Paico; Hutz, 2013).

Os afetos positivos e negativos são caracterizados em função da intensidade e da frequência com que as pessoas vivenciam emoções (Lyubormirsky; King; Diener, 2005). Pessoas que experimentam, frequentemente, episódios intensos de prazer são aqueles que detêm altos valores de afetos positivos (Zanon et al., 2013). Essas pessoas percebem a vida de forma positiva, de modo que, mesmo vivenciando experiências negativas em algum momento da vida, elas tendem a retornar à forma anterior de perceber a vida de forma positiva (DIENER, 1994). De modo contrário, pessoas que vivenciam frequentemente episódios intensos de desprazer são aquelas que detêm alto nível de afetos negativos.

A literatura revela que altos níveis de afetos positivos estão correlacionados, de forma positiva, com a saúde física e a satisfação no trabalho (Naragon; Watson, 2009). Mas, será que afetos positivos vivenciados pelos teletrabalhadores, mesmo no cenário pandêmico, relacionam-se com o teletrabalho, contribuindo para sua adaptação e maior ganho de produtividade?

De lado oposto, altos níveis de afetos negativos estão correlacionados com ansiedade e depressão (Miles; MacLead; Pote, 2004; Trapnell; Campbell, 1999; Zanon; Hutz, 2010). Assim, indaga-se: afetos negativos experimentados pelos teletrabalhadores no cenário pandêmico relacionam-se, negativamente, com o teletrabalho, dificultando sua adaptação, os resultados e a sua percepção do trabalho como significativo?

Outros estudos (Andrade; Mavigno, 2019) também indicam que o engajamento no trabalho tende a repercutir positivamente na vida dos servidores. Pesquisa anterior (Schaufeli; Bakker, 2004) indica que há uma relação positiva entre o fato de estimular o crescimento e desenvolvimento pessoal e o engajamento no trabalho (Albrecht, 2010; Bakker; Demerouti, 2008). O engajamento no trabalho, por sua vez, pode gerar resultados positivos na produtividade, pois servidores engajados tendem a trabalhar de forma mais intensa e focada a fim de atingir os objetivos organizacionais (Bakker, 2011; Macey; Schneider; Barbera; Young, 2009).

Na literatura (Blomme, KODDEN, BEASLEY-SUFFOLK, 2015) verifica-se que o gestor tem um papel relevante no engajamento dos seus subordinados, desde que exista uma relação entre eles. Logo, a comunicação entre os líderes e seus subordinados é um componente importante (FRANKEL; LEONARD; DENHAM, 2006) para que a relação de influência do gestor, orientando seus subordinados, se concretize.

Assim, indaga-se: será que o cenário atual afeta o engajamento no caso dos teletrabalhadores? Os afetos experimentados, a provável existência de technostress e a dificuldade de conciliação da vida familiar com o trabalho afetaram o engajamento no trabalho?



## 2.2 O TELETRABALHO NO TCE-ES

O TCE-ES, assim como os demais Tribunais de Contas, é uma instituição pública que trabalha gerando “serviços intelectuais”, que são materializados por meio de manifestações processuais, chamadas, gerencialmente, de atividades. Estas manifestações envolvem as seguintes espécies: despachos, instruções técnicas, relatórios de auditoria, instruções processuais de natureza contábil, de natureza de fiscalização de obras de engenharia, dentre outras.

Conseqüentemente, a produtividade das Cortes de Contas pode ser explicada pelo número de manifestações (instruções processuais) elaboradas pelos setores. A literatura (Hanashiro; Dias, 2002; Nohara; Acevedo; Campanário; Ribeiro, 2008) indica que teletrabalhadores são mais produtivos do que trabalhadores presenciais. Fato que tem sido confirmado na experiência do TCE-ES com os seus teletrabalhadores.

Desde a nova adoção do teletrabalho no TCE-ES para todos os seus servidores, percebeu-se que houve um aumento na produtividade. Aumento de 36% nas instruções técnicas conclusivas; aumento de 166% nas instruções técnicas de recurso; aumento de 352% nas instruções técnicas preliminares; aumento de 75% nas manifestações técnicas e aumento de 135% nos pareceres da consultoria jurídica. Essas informações foram divulgadas recentemente por meio de um relatório gerencial disponibilizado no sítio eletrônico do TCE-ES.

Anteriormente, citou-se estudos destacando que o teletrabalho pode provocar tanto impactos benéficos quanto negativos. Aliado a isso, o cenário atual afetado pela Covid-19 gera um ambiente de ansiedade e incertezas, modificando também as estruturas familiares.

Assim, questiona-se: será que o cenário atual potencializou esses impactos? Além disso, será que os afetos (emoções) positivos e negativos experimentados pelos atuais teletrabalhadores do TCE-ES, têm relação com a sua produtividade? Afetaram a sua adaptação a essa nova modalidade de trabalho remoto? Os servidores em teletrabalho estão experimentando algum tipo de *technostress*? Se sim, há risco de esgotamento físico e mental? Afetou o engajamento e a satisfação com o trabalho? A liderança teve papel fundamental no estímulo ao engajamento e produtividade?

Fundamentado no que foi exposto, estabeleceu-se as seguintes hipóteses:

- H1: A conciliação das tarefas familiares com as tarefas laborais no teletrabalho tem relação com a sensação de cansaço provocado pelo teletrabalho.
- H2: O cansaço provocado pelo teletrabalho está associado ao esgotamento mental e a dificuldade para dormir.
- H3: Afetos positivos afetam positivamente o engajamento do teletrabalhador e a sua produtividade.
- H4: Afetos negativos afetam negativamente o engajamento do teletrabalhador e a sua produtividade.



- H5: A estrutura técnica (sistema, equipamentos, etc.) fornecida pelo TCE-ES e a estrutura física adequada que o teletrabalhador possui na sua residência, têm efeitos na adaptação ao teletrabalho.
- H6: A atuação dos gestores orientando e estimulando é relevante para o engajamento, a adaptação no teletrabalho e o alcance dos resultados positivos aumentando a produtividade (teleprodutividade).

### 2.3 O MÉTODO

Para investigar os efeitos na pandemia nos teletrabalhadores do TCE-ES, optou-se pela aplicação de pesquisa com abordagem quantitativa, com corte transversal, no período de 17 a 25 de junho de 2020. A pesquisa foi conduzida por um grupo interno ligado às áreas de recursos humanos da Corte.

O campo de estudo foi o TCE-ES e o público-alvo da pesquisa os seus servidores públicos atuando na modalidade de teletrabalho, após a decretação da pandemia. A técnica de amostragem utilizada foi a não probabilística, por acessibilidade. A coleta de dados primária foi efetuada por meio da aplicação de questionário eletrônico estruturado, com 28 questões, distribuídas da seguinte forma:

A primeira parte do questionário contou com questões visando avaliar o gênero, faixa etária, tempo de trabalho no TCE-ES, o tipo de servidor (comissionado ou efetivo), se ocupava cargo gerencial, se o respondente já atuava no teletrabalho antes da pandemia por Covid-19; e se desejava continuar em teletrabalho, mesmo após o retorno das atividades presenciais. A segunda parte apresentou assertivas, do tipo likert, visando mensurar os afetos positivos e negativos que o respondente poderia estar sentindo, bem como o esgotamento mental e se estava experimentando dificuldade para dormir. A terceira parte apresentou assertivas, também do tipo likert, visando mensurar a adaptação do respondente ao teletrabalho, sua percepção quanto aos resultados (produtividade), percepção sobre a estrutura familiar e tecnológica, impactos provocados pela atuação do seu gestor e a conciliação da vida pessoal com o trabalho. A quarta parte do questionário envolveu questões abertas para permitir ao respondente o envio de sugestões e observações.

Antes do seu envio, os questionários foram validados por meio de um pré-teste, sendo que não foram identificadas falhas nem na compreensão do formulário nem no seu acesso on-line. Desse modo, prosseguiu-se com o envio do questionário ao público-alvo da pesquisa, por meio de uma *survey* eletrônica, enviada por e-mail, contendo o link para o formulário.

Das 167 respostas obtidas, que permitiu a mensuração do grau de confiança em 95% e um erro amostral de 5%, constatou-se que 50,3% dos respondentes eram do sexo masculino e 49,7% do sexo feminino. Com relação às faixas etárias, verificou-se a seguinte distribuição: de 41 a 50 anos (43,1%), de 30 a 40 anos (28,7%), e 51 a 60 anos (18,6 %). Quanto ao tempo de trabalho no TCE-ES, identificou-se que 15,6% são da faixa com mais de 30 anos, 24% da faixa de 26 a 30 anos, 15,6% da faixa de 21 a 25 anos.



Quanto ao tipo de servidor, percebeu-se que 31,7% dos respondentes são servidores comissionados (sem vínculo efetivo) e 68,3% são servidores efetivos. Quanto à ocupação de cargo gerencial, 61,7% não ocupam cargo gerencial e 38,3% são gerentes. Dos respondentes, 73,7% não atuavam na modalidade de teletrabalho antes da pandemia e 26,3% já trabalhavam nessa modalidade. Quanto ao desejo de continuar em teletrabalho, mesmo após o fim da pandemia, 79,6% indicaram que têm esse desejo e 20,4% assinalaram que não desejam continuar laborando nessa modalidade.

### 2.3.1 Procedimento de análise dos dados

Inicialmente procedeu-se a análise do alfa de Cronbach para verificar a confiabilidade do instrumento aplicado. Em seguida, com o objetivo de uma melhor visualização dos relacionamentos entre as variáveis envolvidas, conduziu-se análises de redes, com o auxílio do software JASP, por meio do método Extended Bayesian Information Criterion Graphical Least Absolute Shrinkage and Selection Operator (EBICglasso), que se baseia nas correlações parciais. Esse tipo de método (EBICglasso) permite a construção de redes mais conservadoras e adequadas para o caso de amostras pequenas (Epskamp; Borsboom; Fried, 2018).

## 2.4 RESULTADOS

Com relação à confiabilidade do questionário aplicado, destaca-se que o valor de Alfa de Cronbach é de 0,879. Em pesquisas na área social, este valor é considerado como suficiente.

Observou-se que 79,6% dos respondentes desejam continuar no teletrabalho após 31.12.20. Mas quantos destes já estavam no teletrabalho antes da pandemia? Para identificar esta relação, elaborou-se a tabulação cruzada detalhada na Tabela 1.

Tabela 1 – Tabulação cruzada

Estava em teletrabalho antes da pandemia?	Deseja continuar em Teletrabalho após a pandemia		
	Não	Sim	Total
Não	18,6 %	55,1 %	73,7 %
Sim	1,8 %	24,6 %	26,3 %
Total			100 %

Fonte: Dados da pesquisa.

Da Tabela 1, extrai-se que 55,1% do grupo de servidores (79,7%) que desejam continuar futuramente no teletrabalho, não estavam atuando nessa modalidade antes da pandemia, indicando que a experiência tem sido positiva e que muitos se adaptaram a essa nova modalidade.



A seguir, a Tabela 2 apresenta os resultados dos sintomas emocionais, esgotamento mental e a dificuldade para dormir vivenciados pelos respondentes.

Tabela 2 – Resultados dos sintomas emocionais

Afetos (emoções)	Intensidade				
	Bastante	Extremamente	Moderadamente	Nem um pouco	Um pouco
Aflito	10,78 %	8,38 %	21,56 %	32,34 %	26,95 %
Alegre	23,95 %	7,78 %	49,70 %	5,99 %	12,57 %
Angustiado	13,77 %	8,38 %	22,16 %	20,36 %	35,33 %
Ansioso	24,00%	13,20%	31,10%	10,80%	21,00%
Desanimado	7,19%	2,99%	16,77%	43,11%	29,94%
Determinado	42,51%	22,75%	22,75%	2,99%	8,98%
Engajado	35,33%	30,54%	23,35%	2,99%	7,78%
Esperançoso	40,72%	32,34%	19,76%	1,20%	5,99%
Otimismo	32,93%	34,13%	22,75%	3,59%	6,59%
Esgotamento mental	17,37%	10,18%	10,18%	35,93%	26,35%
Dificuldade para dormir	15,57%	7,78%	16,77%	32,93%	26,95%
Triste	4,79 %	3,59 %	14,37 % %	43,11 %	34,13%

Fonte: Dados da pesquisa.

Vale ressaltar que, quanto ao esgotamento mental, a maioria (62,28%) indicou que vivenciou pouco ou quase nenhum esgotamento mental. Ainda, apesar de todo o cenário estressante, as respostas revelaram que a maioria dos respondentes (59,88%) vivenciou, de forma pouco frequente, dificuldades para dormir.

Também, investigou-se possíveis sintomas físicos e dores que porventura o servidor esteja experimentando. Os resultados encontram-se na tabela 3 apresentada a seguir:



Tabela 3 – Resultados dos sintomas físicos e dores

Tipo	Intensidade				
	Bastante	Extremamente	Moderadamente	Nem um pouco	Um pouco
Dor muscular	13,77 %	2,99 %	13,77 %	35,33 %	30,54 %
Dor articular	9,58 %	4,19 %	12,57 %	45,51 %	28,14 %
Dor de cabeça	7,78 %	2,99 %	17,37 %	44,91 %	26,95 %
Dor de estomago	3,59 %	1,20 %	7,78 %	73,65 %	13,77 %
Dor no peito	1,80 %	1,20 %	2,40 %	88,62 %	5,99%
Falta de ar	0,60 %	0,00 %	1,20 %	87,43 %	10,78 %
Dor de pescoço	12,57 %	5,99 %	18,56 %	42,51 %	20,36 %

Fonte: Dados da pesquisa.

#### 2.4.1 Questões relacionadas ao Teletrabalho.

A pesquisa também indagou aspectos relevantes ligados ao teletrabalho. As assertivas, no formato likert com escala de 5 opções, ofereceram como possibilidades de resposta um menor grau de concordância (discordo totalmente) até um maior grau de concordância (concordo totalmente). As respostas encontram-se tabuladas a seguir nas tabelas 4 e 5:

Tabela 4 – Questões ligadas ao teletrabalho

Questões	Intensidade				
	Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
A adaptação ao teletrabalho ocorreu de forma tranquila	7,29 %	5,39 %	38,32 %	23,35 %	25,75 %
A estrutura familiar em casa (ambiente, mesa, cadeira, iluminação, etc) está adequada em comparação ao meu local de trabalho.	7,19%	14,37 %	23,35 %	33, 53 %	21,56 %

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela 5 – Questões ligadas ao teletrabalho (continua)

Questões	Intensidade				
	Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
A estrutura técnica (sistemas do TCEES, softwares, internet, equipamentos) está adequada em comparação com meu local de trabalho.	0,60 %	7,19 %	22,16 %	44,91 %	25,15 %
As orientações que recebi de meu gestor são claras e objetivas.	2,40 %	2,99 %	7,19 %	29,94 %	57,49 %
O Teletrabalho aumentou minha produtividade.	8,38 %	7,78 %	22,75 %	32,93 %	28,14 %
Sinto necessidade de me conectar pessoalmente com meus colegas de trabalho.	5,99 %	19,76 %	29,34 %	27,54 %	17,37 %
Tenho conseguido entregar atividades que me são demandadas a partir dos prazos determinados.	2,40 %	1,80 %	8,98 %	30,54 %	56,29 %
A comunicação por e-mail, whatsapp, zoom, discord ou outros facilita o desenvolvimento das atividades com meus colegas e gestor.	1,80 %	3,59 %	7,19 %	36,53 %	50,90 %
A experiência de teletrabalho em situação de pandemia tem sido cansativa	19,76 %	17,37 %	16,17 %	21,56 %	25,15 %
Estou conseguindo conciliar as tarefas familiares com as tarefas de trabalho.	4,19 %	12,57 %	22,75 %	33,14 %	29,34 %

Fonte: Dados da pesquisa.



Para a análise dos dados, transformou-se cada assertiva, apresentadas nas tabelas 4 e 5, em uma variável específica. Na Tabela 6, identificou-se todas as variáveis relacionando estas as suas respectivas assertivas.

Tabela 6 – Variáveis representando as assertivas

Assertiva	Variavel
A adaptação ao teletrabalho ocorreu de forma tranquila	Teleadaptacao
A estrutura familiar em casa (ambiente, mesa, cadeira, iluminação, etc) está adequada em comparação ao meu local de trabalho.	Estruturafamiliar
A estrutura técnica (sistemas do TCEES, softwares, internet, equipamentos de informática) está adequada em comparação com meu local de trabalho.	Estruturatécnica
As orientações que recebi de meu gestor são claras e objetivas.	GestorOrientações
O Teletrabalho aumentou minha produtividade.	Teleprodutividade
Sinto necessidade de me conectar pessoalmente com meus colegas de trabalho.	Conexão
Tenho conseguido entregar atividades que me são demandadas a partir dos prazos determinados.	Entregaprazo
A comunicação por e-mail, whatsapp, zoom, discord ou outros facilita o desenvolvimento das atividades com meus colegas e gestor.	Comunicação
A experiência de teletrabalho em situação de pandemia tem sido cansativa	Telecansaço
Estou conseguindo conciliar as tarefas familiares com as tarefas de trabalho.	Conciliação

Fonte: Elaboração Própria.

#### 2.4.2 Questões relacionadas às competências

A pesquisa também teve por objetivo investigar se novas competências foram desenvolvidas durante o período. As respostas indicaram que 82,6% dos respondentes (gestores e não gestores) desenvolveram novas competências (técnicas e/ou comportamentais) durante a pandemia.

As Figuras 1 e 2 a seguir apresentam as competências que foram desenvolvidas durante a pandemia. Destacam-se a Capacidade de trabalhar em equipe à distância (61%) para os liderados (Figura 1), e Estratégias de comunicação com a equipe (53,1%) para os gestores (Figura 2).



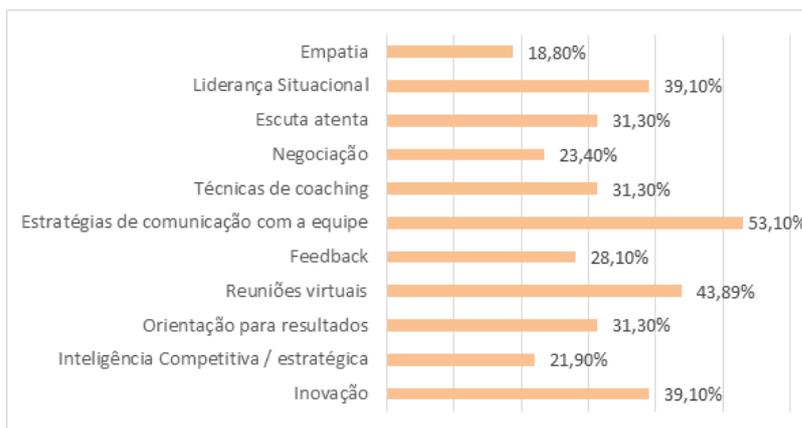
Esses resultados guardam conformidade com o teletrabalho pois como se trata de modalidade de trabalho remoto com distanciamento físico entre os componentes das equipes, líderes e liderados, todos precisam desenvolver essa habilidade de trabalhar em equipe à distância. Especificamente para os gestores, que precisam orientar seus liderados, o uso de meios eficazes para se comunicar com a sua equipe se torna essencial para o sucesso da sua gestão.

Figura 1 – Competências desenvolvidas



Fonte: Dados da pesquisa

Figura 2 – Competências desenvolvidas pelos gestores



Fonte: Dados da pesquisa

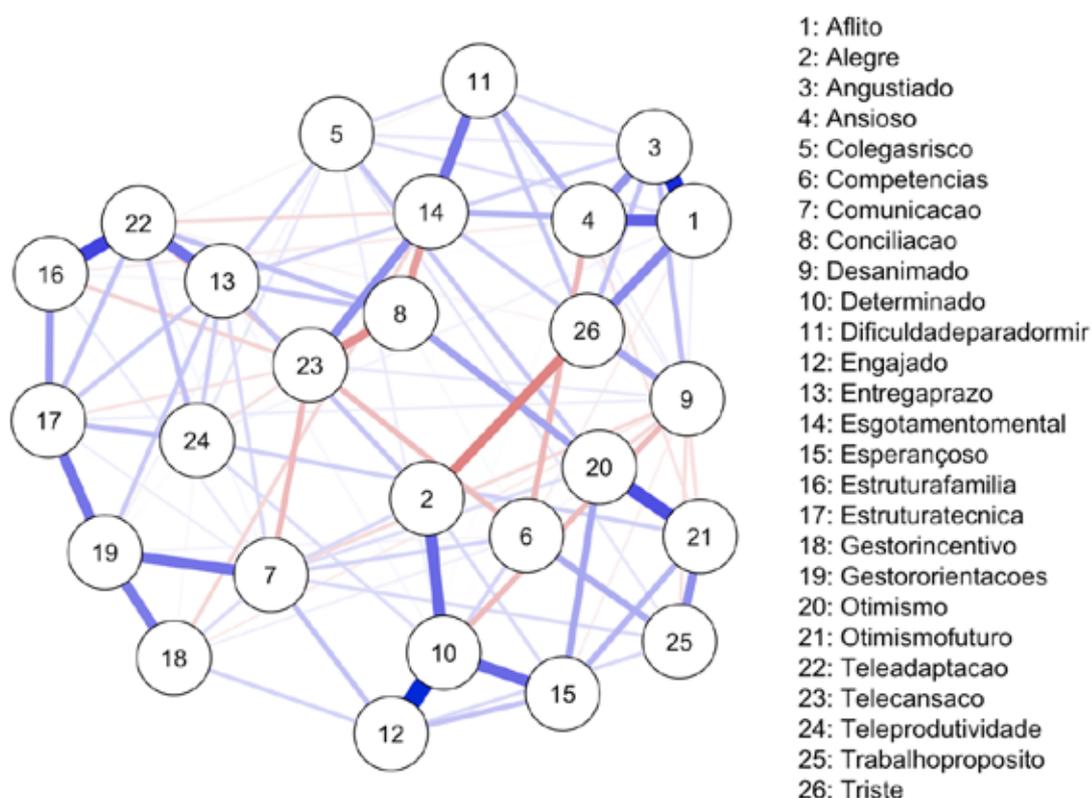
### 2.4.3 Análise e discussão dos dados

Para melhor identificar se as emoções experimentadas pelos respondentes afetaram sua adaptação ao teletrabalho e, conseqüentemente, seus resultados, é importante entender

como essas variáveis que representam as emoções (afetos) se relacionam com cada variável que mensurou um aspecto específico do teletrabalho. De igual modo, também é importante entender se o esgotamento mental e a dificuldade para dormir (sintomas físicos) estão ligados, de alguma forma, ao technostress provocado pelo uso de tecnologia no teletrabalho.

Assim, para encontrar as respostas adequadas, investigou-se o relacionamento entre as variáveis por meio da análise de redes. Redes são modelos matemáticos que superam as limitações de outras abordagens analíticas, pois permitem representar, graficamente, um sistema composto de variáveis (nodos ou vértices) e suas relações representadas graficamente por linhas (Hutz; Bandeira; Trentini, 2015). Dos dois tipos de rede existentes (ponderadas e não ponderadas), optou-se pela representação na forma ponderada. Nesta forma, as linhas indicam a relação entre os nodos (relação positiva ou negativa) e a magnitude desse relacionamento (Hutz et al., 2015). Destaca-se que na nossa análise gráfica a cor azul representa a relação positiva e a cor vermelha a relação negativa.

Figura 4 – Rede Geral



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Com base na figura 4, percebe-se que as variáveis (nodos), representadas pelos círculos com a respectiva numeração da legenda, estão relacionadas umas com as outras de forma positiva (cor azul) ou negativa (cor vermelha). Algumas relações são mais intensas conforme a magnitude da cor da linha que representa a relação entre duas variáveis (nodos). As Tabelas a



seguir destacam as relações mais intensas positivas (Tabela 6) e as negativas (Tabela 7) e os seus significados.

Tabela 7 – Relações positiva mais intensas

Relações	Significado
Aflito (1) – Angustiado (3) – Ansioso (4)	Quanto mais aflito maior o efeito aumentando a angustia e o sentimento de ansiedade e vice versa pois as variáveis correlacionam-se.
Alegre (2) – Determinado (10) – Engajado (12).	Quanto mais alegre, maior o efeito na determinação e no engajamento e vice e versa pois as variáveis correlacionam-se.
Comunicação (7) – Gestororientacoes (19) – Gestorincentivo (18)	Quanto melhor a comunicação, maior a percepção de facilidade no recebimento das orientações e incentivos por parte dos gestores pois as variáveis correlacionam-se.
Estruturafamilia(16) – Teleadaptação (22) – Entregaprazo (13)	Quanto melhor a estrutura da família, melhor a adaptação no teletrabalho e a sensação de estar conseguindo entregar as tarefas no prazo.
Telecansaço (23) – Esgotamentomental (14) – Dificuldadeparadormir (11)	Quanto maior a sensação de cansaço causado pelo teletrabalho, maior o esgotamento mental e a dificuldade para dormir pois as variáveis correlacionam-se.

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 8 – Relações negativas mais intensas

Relações	Significado
Alegre (2) – Triste (26)	Sentimentos antagônicos. Quanto mais alegre, maior o efeito anulando a tristeza.
Telecansaço (23) – Conciliação (8) – Esgotamentomental (14)	Quanto maior o cansaço, menor a conciliação das tarefas diárias com as do trabalho. Quanto menor a sensação de conciliação, maior o esgotamento mental..

[Fonte: Dados da pesquisa.

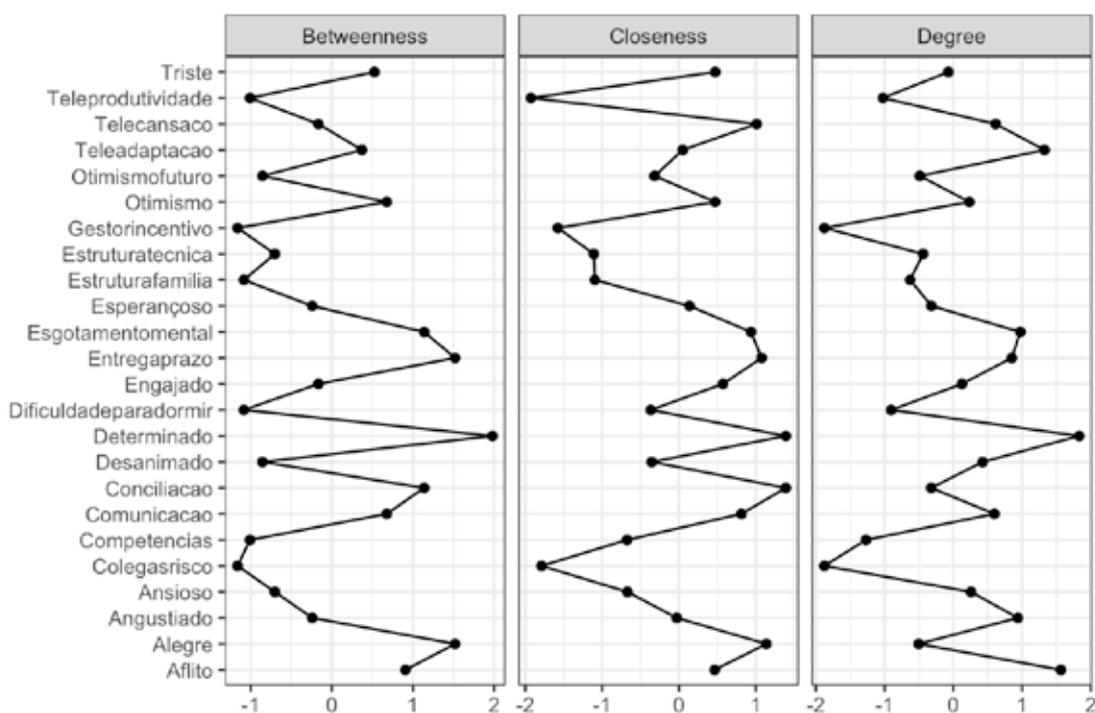
A literatura (Leme; Alves; Lemos; Fattori, 2019) também indica que, para auxiliar na identificação das variáveis mais importantes e no seu papel na rede, é possível utilizar as medidas de centralidade que são: o grau de conectividade (*betweeness*); proximidade (*closeness*) e o grau de centralidade (*degree*).

Essas medidas de centralidade servem para ajudar a identificar quais variáveis são mais relevantes para a rede formada. O grau de conectividade (*betweeness*) representa quantas

vezes o nodo (variável) faz parte do caminho mais curto entre os demais nodos (variáveis), ou seja, indica quão importante é um nodo para o caminho médio entre dois outros nodos funcionando como uma ligação entre esses (CAMBRIDGE). Essa medida pode indicar se a remoção de determinada variável pode afetar a rede, indicando o seu grau de importância.

A medida de proximidade (closeness) quantifica quão bem uma variável (nodo) está indiretamente conectada com outros nodos (variáveis) e o quão central ela é para a rede (Leme *et al.*, 2019). Já o grau de centralidade (*degree*) mede o número de variáveis (nodos) conectadas a cada variável (nodo), isto é, revela as variáveis com o maior número de conexões com outras variáveis da rede e é considerado o índice de centralidade mais importante (Leme *et al.*, 2019; Opsahl; Agneessens; Skvoretz, 2010).

Figura 5 – Medidas de centralidade

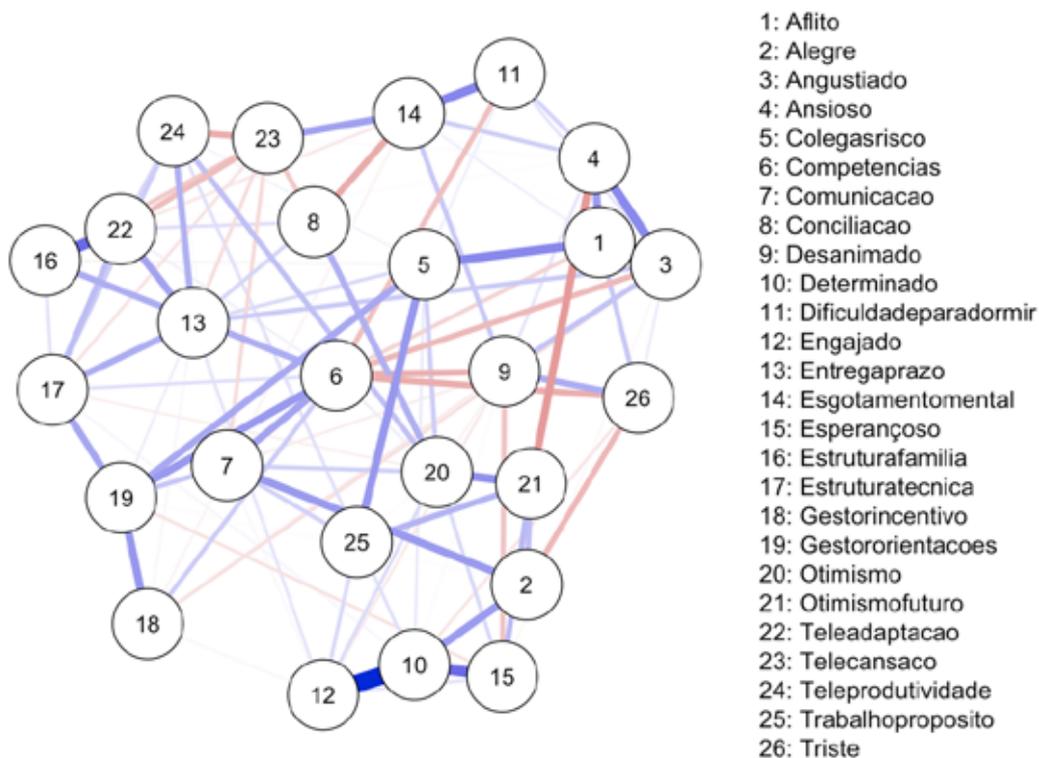


Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nas medidas de centralidade, percebe-se que a variável **Conciliação (nodo nº 8)** é a mais central da rede ocupando um papel de destaque e se relacionando de forma negativa com a variável **Telecansaço (nodo nº 23)** e **Esgotamento mental (nodo nº 14)**. Isso indica que quando aumenta a conciliação das tarefas do teletrabalho com as tarefas familiares, diminui a intensidade da sensação de cansaço provocado pelo teletrabalho e o esgotamento mental, e também de forma inversa. Mas será que existem diferenças significativas entre as mulheres e os homens? Para encontrar as respostas, optou-se por separar a rede por gênero conforme apresentado por meio das Figuras 6 e 7.

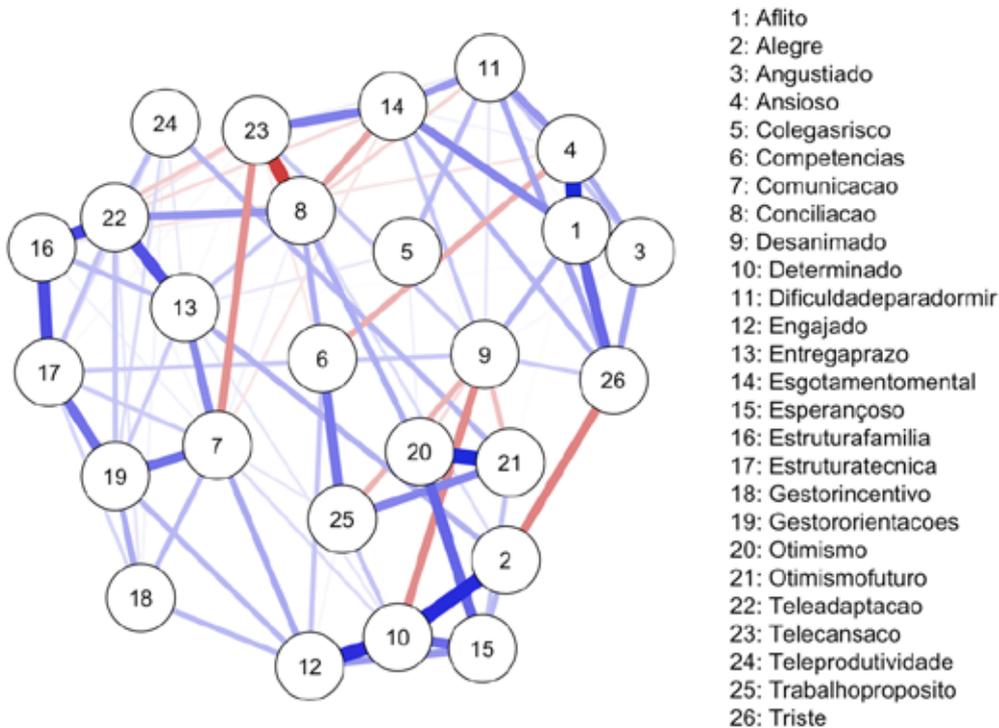


Figura 6 – Rede sexo feminino



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Figura 7 – Rede Sexo masculino



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa



Da simples visualização dos gráficos (Figura 6 e 7), percebe-se a existência de algumas diferenças na magnitude dos relacionamentos. Uma delas é a relação entre as variáveis **Conciliação (nodo nº 8)** e **Telecansaço (nodo nº 23)** é muito mais intensa nos casos dos respondentes de sexo masculino do que nos de sexo feminino, sendo negativa nos dois casos. Assim, quando aumenta a intensidade da variável **Conciliação (nodo nº 8)**, o efeito reduz a sensação de **Telecansaço (nodo nº 23)**. Significa dizer que quanto mais difícil a conciliação das tarefas de casa com as do trabalho, maior o cansaço. A diferença entre as redes indica que, aparentemente, as respondentes do sexo feminino estão lidando melhor com a conciliação das tarefas familiares e as tarefas do trabalho. Desse modo, a hipótese H1 estabeleceu que **quanto maior o grau de conciliação das tarefas familiares com as tarefas laborais no teletrabalho menor a sensação do cansaço provocado pelo teletrabalho**, foi suportada. E que para os servidores do sexo masculino esta conciliação tem sido mais difícil.

Outra diferença facilmente percebida é a relação entre as variáveis **Telecansaço (nodo nº 23)**, **Esgotamento mental (nodo nº 14)** e **Dificuldade para dormir (nodo nº 11)**. A relação é positiva para os dois sexos, significando que quanto maior o cansaço provocado pelo teletrabalho, maior o esgotamento mental e a dificuldade para dormir. De igual modo, quanto maior a dificuldade para dormir, maior o esgotamento mental e a sensação de cansaço. Anteriormente, propôs-se a hipótese H2: **o cansaço provocado pelo teletrabalho (variável Telecansaço), o esgotamento mental e a dificuldade para dormir estão relacionadas**. Com base nos resultados, percebe-se que essa hipótese foi suportada.

Com base na literatura, supôs-se a hipótese H3: **os afetos positivos afetam positivamente o engajamento do servidor no teletrabalho e a sua produtividade**. Na rede construída a partir dos resultados encontrados, os afetos positivos são representados pelas variáveis **Alegre (nodo nº 2)**, **Determinado (nodo nº 10)**, **Esperançoso (nodo nº 15)** e **Otimismo (nodo nº 20)**. Analisando as duas redes, percebe-se que as variáveis **Determinado (nodo nº 10)** e **Esperançoso (nodo nº 15)** relacionam-se positivamente com a variável **Engajado (nodo nº 12)**, que representa o engajamento do servidor nas duas redes. O sentimento **Alegre (nodo nº 2)** relaciona-se de forma indireta e positiva à variável **Engajado (nodo nº 12)** por meio da variável **Determinado (nodo nº 10)** numa intensidade maior na rede do sexo masculino. Significa dizer que quanto maior a sensação dos sentimentos de **Alegre (nodo nº 1)**, **Determinado (nodo nº 9)** e **Esperançoso (nodo nº 14)** experimentadas pelo servidor, principalmente do sexo masculino, maior o efeito contribuindo para o engajamento.

Quanto a produtividade, percebe-se que na rede do sexo feminino, a variável **Teleprodutividade (nodo nº 19)** tem relação positiva com a variável **Otimismo (nodo nº 16)**. A mesma relação não existe na rede do sexo masculino. A variável **Otimismo (nodo nº 16)** mediu o sentimento de otimismo na situação presente, enquanto a variável **OtimismoFuturo (nodo nº 21)** questionou a visão do respondente quanto ao cenário futuro. Para o caso dos homens, o otimismo quanto ao futuro tem efeito positivo na produtividade. Isso tudo representa que, para as mulheres, quanto mais otimismo em relação ao cenário atual maior o efeito contribuindo para a produtividade. Para os homens, quanto mais otimismo em relação ao futuro, maior o efeito estimulando a produtividade. Desse modo, a hipótese inicialmente



estabelecida foi confirmada pois afetos positivos tem efeitos positivos sobre o engajamento e produtividade.

Outra hipótese elaborada anteriormente, supôs que H4: **os afetos negativos afetavam negativamente o engajamento do servidor**. Na presente pesquisa, os afetos negativos foram identificados pelas variáveis **Aflito (nodo nº 1)**, **Angustiado (nodo nº 3)**, **Ansioso (nodo nº 4)**, **Desanimado (nodo nº 9)** e **Triste (nodo nº 26)**. Com base nos dados não foi possível identificar relação entre essas variáveis e o engajamento.

Os resultados da rede indicam que as variáveis **Estrutura técnica (nodo nº 17)**, **Estrutura família (nodo nº 16)** e **Teleadaptação (nodo nº 22)**, relacionam-se positivamente. A estrutura técnica mediu se o sistema e equipamentos disponibilizados pelo TCE-ES foram adequados. A variável **Estrutura família** indicou se, na visão do servidor, sua estrutura em casa era adequada para o teletrabalho. Com base nisso argumentou-se H5: **A estrutura técnica (sistema, equipamentos, etc.) fornecida pelo TCE-ES e a estrutura física adequada que o teletrabalhador possui na sua residência, têm efeitos positivos na adaptação ao teletrabalho**. Com base nos resultados, percebe-se que a hipótese foi suportada e que ter à sua disposição estruturas adequadas contribui positivamente para a adaptação do servidor ao teletrabalho. Vale destacar que para os respondentes do sexo masculino, a relação foi mais intensa do que para as mulheres indicando que para o primeiro grupo possuir estruturas adequadas foi mais relevante. Logo, confirma-se a hipótese anteriormente estabelecida.

Quanto ao papel da liderança, percebeu-se que a orientações dos gestores **(gestororientações – nodo nº 19)** teve efeitos sobre a entrega das tarefas no prazo **(entregaprazo – nodo nº 13)** e na adaptação ao teletrabalho **(teleadaptacao – nodo nº 22)** para os servidores do sexo masculino. Os mesmos efeitos não foram identificados para a rede formada por servidores do sexo feminino. Infere-se, portanto, que a hipótese H6 foi parcialmente confirmada.

Outras constatações importantes a partir da análise comparativa das duas redes revelam que: o cansaço provocado pelo teletrabalho **(variável telecansaço – nodo nº 23)** tem efeito negativo sobre a produtividade no teletrabalho **(variável teleprodutividade – nodo nº 24)** nos casos das mulheres, mas a mesma relação não aconteceu para o caso dos homens; a preocupação com os colegas em risco **(variável Colegas risco – nodo nº 5)** teve efeitos positivos diferentes para os dois sexos. No caso das mulheres, essa preocupação influenciou de forma positiva a aflição **(variável Aflito - nodo nº 1)** revelando que quanto maior a preocupação maior a aflição sentida. Para os homens, o efeito da preocupação com os colegas em risco aumentou a dificuldade para dormir.

Por fim, conclui-se que:

1. conciliar as tarefas familiares com as do trabalho tem sido difícil, principalmente para os homens;
2. O cansaço do teletrabalho relaciona-se com o esgotamento mental, que, por sua vez, influencia na dificuldade de dormir;



3. afetos positivos podem influenciar positivamente no engajamento do servidor e sua produtividade no teletrabalho;
4. a estrutura tecnológica fornecida pelo TCE-ES foi importante para a adaptação;
5. uma estrutura familiar adequada (mobiliário, espaço físico) foi igualmente importante, principalmente para os servidores do sexo masculino e;
6. o gestor teve papel relevante na adaptação ao teletrabalho para servidores do sexo masculino.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi investigar a experiência do TCE-ES com o teletrabalho e possíveis efeitos da pandemia nos seus teletrabalhadores. Para o alcance desse objetivo o estudo utilizou a análise de redes por meio do método EBICglasso, comparando também os resultados por gênero.

Os resultados encontrados sugerem que, mesmo em um cenário atípico como o atual, o teletrabalho foi percebido positivamente pois 79,8% dos respondentes, que consideram como alternativa válida continuar em teletrabalho após o fim do isolamento social. Aliado a isso, 61% indicaram que sua produtividade aumentou com o uso da ferramenta de teletrabalho.

A preocupação com os colegas em risco teve efeitos diferentes para os dois sexos. No caso das mulheres, quanto maior a preocupação maior a aflição sentida. Para os homens, o efeito da preocupação com os colegas em risco aumentou a dificuldade para dormir.

Por fim, percebeu-se que: 1) conciliar as tarefas familiares com as do trabalho tem sido difícil, principalmente para os servidores do sexo masculino; 2) O cansaço gerado pelo teletrabalho relaciona-se com o esgotamento mental, que, por sua vez, influencia a dificuldade de dormir; 4) Afetos positivos podem influenciar positivamente no engajamento do servidor no teletrabalho e parcialmente na produtividade; 5) a estrutura tecnológica fornecida pelo TCE-ES foi importante para a adaptação; 6) uma estrutura familiar adequada (mobiliário, espaço físico) é igualmente importante, principalmente para os servidores do sexo masculino; 7) o gestor teve papel relevante na adaptação ao teletrabalho para servidores do sexo masculino; e 8) o estabelecimento de prazos pode ter efeitos positivos na produtividade.

O estudo também contribuiu de forma prática para a gestão do TCE-ES. Com base nos resultados encontrados, o grupo responsável pela condução da pesquisa apresentou os achados para a administração do Tribunal e encaminhou algumas sugestões de intervenções com base no modelo conceitual (PERMA), criado por Martin Seligman (2011).

Esse modelo preceitua que estimular as pessoas a buscarem emoções positivas; a engajarem-se no seu trabalho; a desenvolverem relacionamentos saudáveis; e a celebrarem as metas e vitórias alcançadas, pode ajudá-las a vivenciarem uma vida mais plena,



equilibrada e com propósito. Pessoas que vivenciam uma plena e com propósitos tendem a ser mais produtivas no seu trabalho (SELIGMAN, 2011).

De acordo com o modelo, para estimular as emoções positivas é preciso estimular a redução dos fatores estressores. Nesse ponto, a administração do TCE-ES já havia antecipada a redução de um importante fator estressor: a falta ou redução de salário como consequência da crise provocada pela pandemia. O TCE-ES celebrou, logo no início do isolamento social, pacto de redução de 20% dos repasses financeiros do Poder Executivo. Isso garantiu que os salários dos seus servidores não seriam reduzidos e nem haveria dispensa de servidores comissionados (sem vínculo efetivo) durante a pandemia.

Uma sugestão apresentada e já adotada foi a reativação do programa de qualidade de vida, com a realização de acompanhamento médico e de palestras de forma virtual, visando promover a saúde mental.

Outra sugestão foi a realização de encontros virtuais, webinários de compartilhamento de experiências entre os servidores de diversas áreas. Essa sugestão, que tem o objetivo de contribuir para a melhoria dos relacionamentos, também já foi adotada. De igual modo, iniciou-se a prática de webinários voltados para o público externo visando apresentar trabalhos relevantes para a sociedade. Esses webinários serão apresentados pelos próprios técnicos que realizaram o trabalho relevante, o que pode contribuir para a percepção de um trabalho mais significativo. Também têm sido estimuladas campanhas internas de doação, por parte dos servidores, para auxílio daqueles que perderam seus empregos durante a pandemia. Para promover a integração dos servidores, pretende-se que o dia do servidor público, que era comemorado presencialmente, com um show de talentos, seja celebrado com a realização de um evento virtual similar, estimulando a apresentação e participação dos servidores. Igualmente, em breve, será lançado um evento do tipo *happy hour* virtual para estimular a integração entre os seus servidores.

As limitações do estudo envolveram a utilização de amostragem não probabilística por acessibilidade e a transversalidade do corte amostral. Recomenda-se que este estudo seja aplicado novamente aos teletrabalhadores do TCE-ES, fora do período da pandemia. Essa comparação permitiria conhecer melhor como as incertezas do ambiente atual afeta essa atividade remota. Outra sugestão é a reprodução da pesquisa em outras Cortes de Contas, o que permitiria diagnosticar os efeitos da pandemia nas atividades de teletrabalho daquelas instituições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, A.; Lethiais, V.; Rallet, A. Proulhac, L. *Home-based telework in France: Characteristics, barriers and perspectives. Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 92, p.1-11, 2016.



Albrecht, S. L. *Employee engagement: 10 key questions for research and practice*. **Handbook of Employee Engagement: Perspectives, Issues, Research and Practices**. UK: MGP Books Group, 2010.

Andrade, D.; Mavigno, F.C.A. Abertura à mudança e engajamento no trabalho como antecedentes da satisfação na carreira e da satisfação com a vida do servidor público. **XXII Seminários em Administração**, Semead, 2019, São Paulo: FEA-USP, 2019.

Bakker, A. B. *An evidence-based model of work engagement*. **Current directions in psychological science**, v. 20, n. 4, p. 265-269, 2011.

Bakker, A. B.; Demerouti, E. (2008). *Towards a model of work engagement*. **Career development international**, v. 12, n. 3. p. 209-223, 2008.

BLOMME, R. J.; KODDEN, B., & BEASLEY-SUFFOLK, A. *Leadership theories and the concept of work engagement: Creating a conceptual framework for management implications and research*. **Journal of Management & Organization**, v.21, n. 2, p. 125-144, 2015.

Chopra, S. S.; Sotile, W. M.; Sotile, M. O. **Physician burnout**. *Jama*, v. 291, 5, p. 633, 2004.

Dyrbye, L. N.; Thomas, M. R.; Shanafelt, T. D. *Medical student distress: causes, consequences, and proposed solutions*. **Mayo Clinic Proceedings**, v. 80, n. 12, p. 1613-1622, 2005.

Epskamp, S.; Borsboom, D.; Fried, E.I. *Estimating psychological networks and their accuracy: A tutorial paper*. **Behavior Research Methods**, v. 50, p.195–212, 2018 <https://doi.org/10.3758/s13428-017-0862-1>.

Frankel, A. S., Leonard, M. W., & Denham, C. R. *Fair and just culture, team behavior, and leadership engagement: The tools to achieve high reliability*. **Health Services Research**, v. 41, n. 2, p. 1690-1709, 2006.

Giglio, C. R. F. S.; Galegale, N. V.; Azevedo, M. M. Vantagens do teletrabalho: análise da produção científica nos principais congressos brasileiros. **GEPROS - Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, v. 14, n. 4, p. 128-143, 2018.

Haddon, L.; Brynin, M. *The character of telework and the characteristics of teleworkers*. **New Technology, Work and Employment**, v. 20, n. 1, p. 34-46, 2005.

Leme, D. E. D. C.; Alves, E. V. D. C.; Lemos, V. D. C. O.; Fattori, A. Análise de redes: uma abordagem de estatística multivariada para pesquisas em ciências da saúde. **Geriatrics, Gerontology and Aging**, v.14, n. 1, p. 43-51, 2020.

Leite, A. L.; Lemos, D. D. C.; Schneider, W. A. Teletrabalho: uma revisão integrativa da literatura internacional. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 17 n. 3, p. 186-209, 2019.



Macey, W. H.; Schneider, B.; Barbera, K. M.; Young, S. A. **Employee engagement: tools for analysis, practice, and competitive advantage**. John Wiley & Sons, 2011.

Maruyama, T.; Hopkinson, P. G.; James, P. W. *A multivariate analysis of work-life balance outcomes from a large scale telework programme*. **New Technology, Work and Employment**, v. 24, n. 1, p. 76-88, 2009.

Nohara, J. J.; Acevedo, C. R.; Campanário, M. D. A.; Ribeiro, A. F. Entre o prazer e o sofrimento: Representações sociais dos teletrabalhadores. **Anais XXXII Encontro Nacional da Anpad**, Rio de Janeiro, 2008.

Opsahl, T.; Agneessens, F.; Skvoretz, J. *Node centrality in weighted networks: Generalizing degree and shortest paths*. **Social Networks**, v. 32, n. 3, p. 245-251, 2010.

Ragu-Nathan, T. S.; Tarafdar, M.; Ragu-Nathan, B. S.; Tu, Q. **The consequences of technostress for end users in organizations: Conceptual development and empirical validation**. *Information Systems Research*, v. 19, n. 4, p. 417-433, 2008.

Schaufeli, W. B.; Bakker, A. B. *Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: a multi-sample study*. **Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior**, v. 25, n. 3, p.293-315, 2004.

Seligman, M.E. P. **Flourish: A Visionary New Understanding of Happiness and Well-Being**. New York, NY: Free Press, 2011.

Tarafdar, M; Tu, Q.; Ragu-Nathan, T. S. *Impact of technostress on end-user satisfaction and performance*. **Journal of Management Information Systems**, v. 27, n. 3, p. 303-334, 2011.

Tarafdar, M.; Tu, Q; Ragu-Nathan, B. S.; Ragu-Nathan, T. S. *The impact of technostress on role stress and productivity*. **Journal of Management Information Systems**, v. 24, n. 1, p. 301-328, 2007.

Teo, T. S; Lim, V. K.; Wai, S. H. *An empirical study of attitudes towards teleworking among information technology (IT) personnel*. **International Journal of Information Management**, v. 18, n. 5, p. 329-343,1998.

Tremblay, D. G. Organização e satisfação no contexto do teletrabalho. **Revista de Administração de Empresas**, RAE, v. 42, n. 3, p. 54-65, jul/set.2002.

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





# Auditoria Operacional com ênfase no princípio da efetividade: Aplicação em um caso prático

## Luiz Gilberto Monclaro Mury

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pelo PPGEEI da UFRGS, mestre em Engenharia de Produção e graduado em Economia. Possui especialização em Marketing Internacional na European School of Business em Reutlingen, Alemanha. Atualmente exerce a função de Auditor público no Tribunal de Contas do RS. Em janeiro de 2020 finalizou projeto de Pós-doutorado na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, com o tema: Métodos de avaliação de impacto como suporte a auditorias operacionais.

## RESUMO

Este artigo origina-se de uma auditoria operacional focada no princípio da efetividade, e teve como objetivo analisar o impacto decorrente da adoção de livros didáticos privados para a rede de ensino fundamental de um município do Sul do Brasil. Para tanto, uma ferramenta de avaliação conhecida como diferença-em-diferenças foi aplicada aos dados do Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica, revelando o impacto, nas notas das escolas municipais, decorrente da utilização de material didático diferente do fornecido gratuitamente pelo governo federal.

**Palavras-chave:** auditoria operacional; diferença-em-diferenças; material didático; princípio da efetividade.

## 1. INTRODUÇÃO

A Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) define em três os tipos principais de auditoria do setor público: financeira, de conformidade e de desempenho (ISSAI 100, p. 11)

Em relação às auditorias de desempenho, no Brasil conceituadas como auditorias operacionais, essas são definidas pelo Tribunal de Contas da União como: “É o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou



organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade<sup>1</sup> e se há espaço para aperfeiçoamento.” (TCU, 2018, p. 09).

Segundo Araújo (2008, p. 31 e 32), algumas das questões que podem ser respondidas por meio de Auditorias Operacionais são:

- i. Considerando as devidas opções de mercado, os insumos foram adquiridos ao menor custo? (Economicidade);
- ii. Os insumos adquiridos foram bem utilizados e no momento certo, sem que ocorressem desperdícios, desvios e outras práticas indevidas? (Eficiência);
- iii. As metas estabelecidas pela administração de forma facultativa ou impositiva foram alcançadas? (Eficácia)
- iv. Os impactos decorrentes das ações desenvolvidas pela administração estão corretamente avaliados? (Efetividade).

Outras dimensões de desempenho podem ser objeto de uma auditoria operacional, como a qualidade dos serviços, equidade na distribuição de bens e serviços, etc... Pollit et al. (2008) afirmam que parte da atratividade da auditoria operacional está na promessa de responder se programas ou políticas públicas efetivamente funcionam, e se estes funcionam da maneira mais eficiente possível. Neste sentido, uma auditoria operacional objetiva identificar desperdícios ou oportunidades de melhoria e, assim, contribuir para que os recursos governamentais possam ser aplicados de modo mais eficiente ou com maior retorno social.

Pesquisas realizadas em 2018 no Brasil e em vários países revelaram que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) raramente realizam Auditorias Operacionais com foco no princípio da efetividade (MURY, 2018, 2019). O motivo parece ser a dificuldade em mensurar o impacto gerado por um gasto público, pois para realizar auditorias que enfoquem os princípios de economia e eficiência, por exemplo, realiza-se uma avaliação de processos<sup>2</sup>, enquanto que para auditar o princípio da efetividade é necessário realizar uma avaliação de impacto, que, segundo Gertler et al. (2016, p. 328), tem a seguinte definição:

“Avaliação que faz um nexo de causalidade entre um programa ou intervenção e um conjunto de resultados. Uma avaliação de impacto responde à pergunta: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa em um resultado de interesse?”.

---

1 Nota de tradução: Tradução de effectiveness. Esse termo em inglês abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos) e efetividade (conceito relacionado aos impactos).

2 Concentra-se em como um programa é implementado e opera, avaliando se ele está em conformidade com seu desenho original e documentando seu desenvolvimento e operação. Gertler et al. (2016, p. 16).



As avaliações de processo e de impacto também diferem na metodologia aplicada. Enquanto o uso de pesquisas, entrevistas, observação direta e estatística descritiva se aplicam à avaliação de processos, avaliações de impacto demandam metodologia que isole os efeitos de um determinado programa sobre a população-alvo (Gertler et al., 2016).

Na prática, a avaliação de impacto requer que a equipe de auditoria encontre um grupo de comparação (também conhecido como grupo de controle) para estimar o que acontece com indivíduos semelhantes que não participaram do programa e, em seguida, faça comparações com o grupo que participou do programa (também conhecido como grupo de tratamento). Deste modo, caso ocorra diferença nos indicadores/resultados entre os dois grupos (de tratamento e de controle) essa será atribuída ao programa em questão.

### 1.1 HIPÓTESE

Diante do contexto apresentado acima, este artigo pretende responder ao seguinte questionamento: **Qual o impacto nas notas da Prova Brasil devido à adoção, por um município brasileiro, de livros didáticos para as séries iniciais do ensino fundamental de escolas públicas que não os fornecidos gratuitamente pelo governo federal?**

Para examinar essa hipótese, o restante do artigo está dividido em quatro seções, além da introdução e conclusão. A seção dois inicia com uma breve apresentação da legislação que rege a Educação no Brasil, seguida de uma visão geral da rede de escolas secundárias no município avaliado. Na sequência, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é apresentado, finalizando com uma introdução ao sistema brasileiro de avaliação da educação básica. A seção três, por sua vez, discute o caso prático, dividido em metodologia aplicada, análise e medição de dados. Finalmente, a seção quatro é reservada para os achados do artigo.

## 2. ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E DADOS ATUAIS DO MUNICÍPIO FOCO DA PESQUISA

De acordo com a Constituição Brasileira de 1998, o dever do Estado com a educação deve ser cumprido, garantindo a educação básica obrigatória gratuita de 4 a 17 anos, incluindo a provisão gratuita para todos aqueles que não tiveram acesso na idade correta (Art. 208). São permitidas instituições privadas, desde que algumas condições sejam atendidas, incluindo o cumprimento das normas gerais da educação nacional (Art. 209). O governo federal, os Estados, o distrito federal e os municípios organizarão colaborativamente seus sistemas educacionais. O governo central organiza o sistema educacional federal e financia as instituições públicas federais de educação, entre outras funções. Os municípios oferecem basicamente educação infantil e fundamental, enquanto os Estados e o Distrito Federal atuam principalmente no ensino fundamental e médio. Na organização dos sistemas educacionais, todos os níveis públicos definirão formas de colaboração a fim de garantir a universalização do ensino obrigatório (Art. 211). Finalmente, é importante mencionar que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos,



compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informam que o município analisado neste artigo possui população de aproximadamente 280 mil habitantes, e, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE / RS Portal de Dados Abertos (<http://dados.tce.rs.gov.br/>), contou com arrecadação de aproximadamente R\$ 800 milhões em 2019, dos quais R\$ 550 milhões provenientes de transferências estaduais e federais. No que se refere aos gastos com educação, em 2019 atingiu o montante de R\$ 200 milhões, dos quais R\$ 140 milhões para a rubrica Universalização do ensino fundamental. A Tabela 1 mostra os números da educação local.

Tabela 1 – Matrículas no município

2019	Ensino Fundamental – Anos iniciais	Ensino Fundamental - Anos finais
Rede Estadual	2.946	4.996
Rede Municipal	12.382	7.649
Total	15.328	12.645

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>

As próximas subseções apresentam o Programa Nacional do Livro Didático, bem como o sistema de avaliação oficial da educação básica brasileira - SAEB.

## 2.1 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO - PNLD

De acordo com o portal do Ministério da Educação, o Governo Federal oferece apoio pedagógico por meio do Programa Nacional do Livro e de Material Didático, que distribui, de forma regular e gratuita, obras didáticas, pedagógicas e literárias para apoiar prática educacional em escolas públicas de redes federais, estaduais, municipais e distritais, bem como instituições comunitárias sem fins lucrativos, religiosas ou filantrópicas da primeira infância.

O PNLD é considerado o mais antigo programa de distribuição de livros didáticos para escolas públicas brasileiras. Até 1995, a distribuição de livros era limitada a alguns anos e não em base regular. Hoje atende milhões de alunos de escolas públicas, do primeiro ano do ensino fundamental ao ensino médio. A Tabela 2 apresenta os números do PNLD em 2019.



Tabela 2 – Dados do PNLD em 2019

Etapa de ensino	Escolas beneficiadas	Alunos beneficiados	Total de exemplares	Valor da aquisição
Educação infantil	74.409	5.448.222	646.795	R\$ 9.826.136,60
Anos iniciais do ensino fundamental	92.467	12.189.389	80.092.370	R\$ 615.852.107,23
Anos finais do ensino fundamental	48.529	10.578.243	24.523.891	R\$ 224.516.830,94
Ensino médio	20.229	6.962.045	20.835.977	R\$ 251.830.577,40
Total geral	147.857	35.177.899	126.099.033	R\$ 1.102.025.652,17

Fonte: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>

Além do PNLD, várias editoras disponibilizam livros didáticos para a rede privada de ensino e para escolas públicas que não desejem utilizar o material gratuito distribuído pelo governo federal. Uma das editoras fornece, desde 2014, sistema educacional aos anos iniciais da rede de ensino fundamental do município objeto deste artigo<sup>3</sup>: O sistema educacional é descrito como completo, por integrar livro didático, assessoria pedagógica, portal de aprendizagem pela internet e sistema de avaliação próprio.

Por ter o mesmo objetivo do programa nacional do livro didático, o objetivo deste trabalho é mensurar se a utilização do material didático privado impactou na avaliação das escolas públicas do município em questão.

## 2.2 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO BÁSICO - SAEB

O SAEB consiste em um conjunto de avaliações externas em larga escala desenvolvidas pelo Ministério da Educação. Os dados estão acessíveis a todos por escola, e têm por objetivo avaliar a qualidade da educação oferecida pelo sistema educacional brasileiro. Esse sistema foi instituído em 2005 e é aplicado a cada dois anos por meio de testes cognitivos e questionários para etapas específicas da educação básica. As evidências produzidas pelo SAEB permitem um amplo diagnóstico da educação básica oferecida no país, bem como a elaboração, acompanhamento e aprimoramento das políticas educacionais. Na edição de 2019, a última realizada, mais de 5,6 milhões de alunos participaram da avaliação de cerca de 72,5 mil escolas públicas e privadas de todo o Brasil. Nas provas aplicadas nas quintas e nonas séries do ensino fundamental, os alunos responderam questões de língua portuguesa voltadas para a leitura e de matemática voltadas para resolução de problemas. (Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP).

3 O município, e, por conseguinte, a editora não serão divulgados, pois o tema aqui abordado faz parte de uma auditoria operacional ainda em andamento.



Tabela 3 – Dados do SAEB em 2019

SAEB 2019	Estudantes presentes	Escolas participantes	Escolas particulares*	Escolas com resultados divulgados
5º ano	2.200.934	47.487	1.061	42.157
9º ano	1.944.574	37.916	1.125	29.720
Ensino médio total	1.514.700	19.853	1.020	12.081
Total Brasil	5.660.208	72.506	2.117	62.769

Fonte: [INEP](#)

\* Quantidade de escolas particulares que compõe a amostra, mas que não são avaliadas para geração do resultado individual.

### 3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE EM UM CASO PRÁTICO

Esta sessão é reservada à aplicação de conceitos de auditoria operacional com foco na efetividade dos gastos públicos em um caso prático. Inicia com a apresentação de uma ferramenta de análise quantitativa de dados, seguida do roteiro de coleta e mensuração dos dados.

#### 3.1 DIFERENÇA EM DIFERENÇAS

Uma das ferramentas mais populares para estimar o efeito de mudança decorrente de uma política pública é a chamada Diferença em diferenças (DD). Esta técnica estatística, derivada de análises de regressão múltipla, é utilizada tanto em econometria quanto em pesquisa quantitativa nas ciências sociais, sendo normalmente empregada quando há dados disponíveis em mais de um período para os dois grupos que compõe a metodologia: grupo de tratamento e grupo de controle. Segundo Meneguim, F., Freitas, I. (2013):

As características de ambos os grupos são semelhantes, mas, por estarem separados fisicamente, uns foram beneficiados pelo programa governamental e outros não. Assim, ficam evidenciados dois grupos: o de controle, cujos integrantes não receberam a política pública a ser avaliada, e o intitulado grupo de tratamento, cujos membros se beneficiaram da política.

A diferença na média dos produtos antes e após a intervenção é calculada para cada grupo: tratado e controle; finalmente, a diferença entre essas duas diferenças é o impacto estimado. A Tabela 4 apresenta a técnica de forma esquemática:



Tabela 4 – Metodologia Diferenças em diferenças

	Antes	Depois	Diferença
Controle	A	B	B-A
Tratamento	C	D	D-C
Diferença	C-A	D-B	(B-A) - (D-C)

Fonte: Fundação Itaú Social

- A-B e C-D representam a extensão em que os grupos de controle e de tratamento mudaram, respectivamente, entre o período antes e depois da intervenção;
- Como, por hipótese, o grupo de controle não foi impactado pelo projeto, então a diferença (B-A) é decorrente dos demais fatores que afetam o indicador de impacto;
- Portanto, ao subtrair B-A de D-C, espera-se que esses outros fatores se anulem e, conseqüentemente, permaneça apenas o efeito do projeto.

### 3.2 METODOLOGIA PARA A COLETA DE DADOS

Para a realização da análise baseada na técnica Diferenças em diferenças, as notas em Português e Matemática do SAEB para as séries iniciais foram obtidas de cada escola secundária do município alvo em períodos anteriores e posteriores à adoção do material didático por algumas escolas.

A editora iniciou o fornecimento de seu sistema de ensino a partir do ano de 2014, cujo contrato, renovado anualmente desde então, tem por objetivo a aquisição de livros didáticos integrados do sistema educacional X, o qual visa a atender aos alunos de 1ª a 5ª séries do ensino municipal e a melhorar o desempenho escolar.

De acordo com a INTOSAI, o princípio da efetividade “diz respeito ao cumprimento dos objetivos traçados e à obtenção dos resultados pretendidos” (ISSAI 300, p. 9). Com base neste conceito, foi realizada auditoria operacional para avaliar se o desempenho escolar melhorou após 6 anos de uso do material didático privado.

Para estabelecer a amostra a ser analisada, o critério foi selecionar, dentre todas as escolas que oferecem o ensino fundamental no município, somente aquelas que tivessem pelo menos 4 resultados publicados entre 7 avaliações do SAEB durante 2007 e 2019 (no total foram consideradas 58 escolas).

A partir de 2014, com o início do fornecimento do material didático privado para 38 escolas públicas municipais, estas se transformaram no chamado grupo de tratamento. Com relação ao grupo de controle, se todas as escolas secundárias do município tivessem adotado o método de



ensino privado, seria muito difícil construir um grupo de controle confiável; portanto, nenhuma avaliação de impacto poderia ter sido realizada. Em vez disso, 3 das 41 escolas primárias municipais e todas as 17 escolas secundárias administradas pelo Estado do Rio Grande do Sul, e que utilizam o material didático do PNLD, formaram o denominado grupo de controle. É importante mencionar que em ambos os grupos: tratamento e controle, as escolas variam em tamanho e em número de alunos; portanto, essas características não interferem na análise.

As Tabelas 5.1 e 5.2 apresentam parte das notas das escolas consideradas para o cálculo da diferença em diferenças, separadas entre Português e Matemática, sendo que os 4 períodos necessários para o cálculo da diferença em diferenças estão separados por cores:

	Grupo de tratamento antes
	Grupo de controle antes
	Grupo de tratamento depois
	Grupo de controle depois

Tabela 5.1 – Notas em Português por escola

Rede	SAEB						
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Municipal	185,83	181,66	188,05	188,15	200,15	206,62	202,47
Municipal	164,83	164,15	186,50	183,91	203,67		205,48
Municipal	180,83	183,70	184,92	188,52	208,94	210,34	
Municipal	170,34	179,10	183,45	188,88	193,08	188,71	
Municipal	190,96	173,97	185,43	203,96	210,54	206,82	204,84
Municipal	153,74	189,38	187,46	222,50	234,30	233,27	
Municipal	169,35	172,32	192,56	188,88	191,28	222,67	200,67
Municipal	188,48	186,91	204,89	189,53	215,53	220,41	
Municipal	165,25	171,52	190,12	182,21	208,73	224,35	228,71
Municipal		166,37	173,08	194,65	180,42	185,33	213,43
----							
Municipal	185,54	176,22	194,68	189,96	205,35	218,86	223,87
<b>Municipal</b>	<b>183,04</b>	<b>193,45</b>	<b>209,58</b>		<b>217,74</b>		<b>214,12</b>
<b>Municipal</b>	<b>186,32</b>	<b>185,63</b>	<b>182,64</b>	<b>192,09</b>	<b>206,72</b>	<b>207,57</b>	
<b>Municipal</b>	<b>161,12</b>	<b>187,57</b>	<b>163,56</b>	<b>185,45</b>		<b>214,59</b>	<b>214,16</b>
<b>Estadual</b>	<b>189,88</b>	<b>165,57</b>	<b>211,22</b>		<b>221,37</b>	<b>220,75</b>	<b>233,68</b>
<b>Estadual</b>	<b>182,30</b>	<b>193,46</b>	<b>189,77</b>	<b>194,83</b>	<b>207,47</b>	<b>238,09</b>	<b>217,60</b>
<b>Estadual</b>	<b>172,75</b>	<b>186,16</b>	<b>181,31</b>	<b>191,27</b>	<b>198,29</b>	<b>212,59</b>	<b>211,31</b>
<b>Estadual</b>	<b>184,22</b>	<b>177,45</b>	<b>190,42</b>	<b>215,84</b>	<b>221,29</b>	<b>225,01</b>	<b>218,31</b>
----							
<b>Estadual</b>	<b>194,67</b>	<b>194,37</b>	<b>206,85</b>		<b>206,42</b>	<b>229,41</b>	
<b>Estadual</b>	<b>185,37</b>	<b>183,47</b>	<b>201,43</b>	<b>197,54</b>	<b>226,15</b>	<b>225,72</b>	<b>219,91</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das notas do SAEB

Tabela 5.2 – Notas em Matemática por escola

Rede	SAEB						
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Municipal	200,58	194,24	201,89	209,20	211,26	212,50	213,43
Municipal	187,70	187,53	200,31	211,71	219,85		213,46
Municipal	190,22	198,22	211,75	207,17	224,61	231,36	
Municipal	186,00	201,44	199,79	207,06	209,24	194,20	
----							
Municipal	201,42	196,93	208,39	210,81	218,10	224,81	232,61
<b>Municipal</b>	<b>195,07</b>	<b>214,25</b>	<b>221,27</b>		<b>223,96</b>		<b>221,25</b>
<b>Municipal</b>	<b>190,65</b>	<b>194,72</b>	<b>194,15</b>	<b>205,16</b>	<b>211,20</b>	<b>216,19</b>	
<b>Municipal</b>	<b>176,17</b>	<b>210,63</b>	<b>193,72</b>	<b>205,37</b>		<b>229,60</b>	<b>223,31</b>
<b>Estadual</b>	<b>199,99</b>	<b>185,28</b>	<b>232,80</b>		<b>232,82</b>	<b>235,61</b>	<b>244,65</b>
<b>Estadual</b>	<b>193,38</b>	<b>207,75</b>	<b>207,89</b>	<b>224,53</b>	<b>222,16</b>	<b>246,23</b>	<b>235,47</b>
----							
<b>Estadual</b>	<b>194,84</b>	<b>206,60</b>	<b>193,99</b>	<b>212,31</b>	<b>201,33</b>	<b>227,78</b>	<b>219,72</b>
<b>Estadual</b>	<b>202,44</b>	<b>198,32</b>	<b>217,63</b>	<b>208,73</b>	<b>229,02</b>	<b>223,27</b>	<b>234,71</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das notas do SAEB

### 3.3 MEDIÇÃO DE DADOS

Para medir o impacto do material didático particular nas notas de Português e Matemática, foi aplicada a técnica Diferença em diferenças com o uso do software Microsoft Excel. Para os fins deste artigo, o cálculo de DD apresentado é uma versão simplificada; a versão formal, como regressão estatística, não foi incluída. Importante mencionar que os resultados obtidos em ambas as versões são rigorosamente os mesmos.

A técnica DD inicia com o esquema apresentado na Tabela 4, que é preenchido com as médias dos dados das Tabelas 5.1 e 5.2. O resultado é apresentado nas Tabelas 6.1 e 6.2.

Tabela 6.1 – Notas médias em Português das 58 escolas pesquisadas

	Antes	Depois	Diferença
Controle	191,90	214,30	22,40
Tratamento	185,35	210,30	24,95
Diferença	-6,54	-4,00	2,54

Fonte: Elaboração própria a partir das notas do SAEB



Tabela 6.2 – Notas médias em Matemática das 58 escolas pesquisadas

	Antes	Depois	Diferença
Controle	204,86	221,05	16,20
Tratamento	202,47	219,84	17,37
Diferença	-2,39	-1,22	1,17

Fonte: Elaboração própria a partir das notas do SAEB

Os resultados das diferenças obtidas em termos absolutos são: 2,54 pontos em Português e 1,17 pontos em Matemática

#### 4. ACHADOS

A aplicação da técnica de avaliação de impacto Diferença em diferenças revelou que, no município-alvo, as escolas que usam os métodos de ensino da editora privada tiveram, entre 2014 e 2019, crescimento médio de 2,54 pontos em Português e 1,17 pontos em Matemática acima do crescimento das notas das escolas públicas que utilizaram o material didático fornecido gratuitamente pelo Governo Federal.

A decisão de adotar materiais didáticos privados cabe ao governo municipal eleito; entretanto, este deve prestar contas à sociedade sobre suas escolhas. Nesse sentido, uma auditoria operacional com foco no princípio da efetividade auxilia a avaliar se a escolha realizada atingiu seus objetivos, uma vez que o município em questão apresenta demandas não atendidas em outras áreas da educação (vagas em creches, por exemplo).

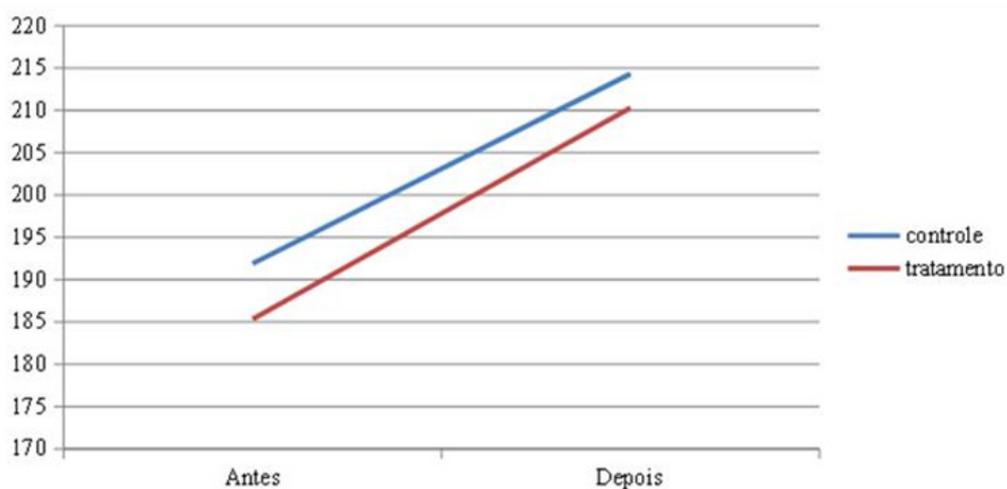
De acordo com informações públicas obtidas pelo sistema Licitacon Cidadão<sup>4</sup>, o custo do material privado no período analisado – de 2014 a 2019 – foi acima de R\$ 25 milhões para o município; ou seja, após este volume de recursos investidos em material didático, o impacto proporcionalmente gerado nas notas do SAEB foi de 1,33% em Português e 0,57% em Matemática.

Visualmente, os Gráficos 1 e 2 mostram que as notas médias do grupo de tratamento têm uma boa evolução ao longo dos anos tanto em Português quanto em Matemática; no entanto, o grupo de controle apresenta evolução praticamente semelhante, o que significa um baixo impacto devido à adoção do material didático fornecido pela editora privada.

4 O LicitaCon é um sistema informatizado desenvolvido pelo Tribunal de Contas do RS para controlar e monitorar as licitações e contratos administrativos assinados por todos os órgãos estaduais e municipais do estado do Rio Grande do Sul. A versão Cidadão, acessada para este artigo, está acessível em <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:1>.



Gráfico 1 – Notas SAEB de Português das escolas



Fonte: Elaboração própria a partir das notas do SAEB

Gráfico 2 – Notas SAEB de Matemática das escolas



Fonte: Elaboração própria a partir das notas do SAEB

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o impacto resultante da adoção de livros didáticos privados pela rede pública de ensino de um município brasileiro. Ele baseou-se em uma auditoria operacional com foco no princípio da efetividade, na qual foi aplicada, aos dados do Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica, a técnica de avaliação de impacto denominada diferença em diferenças. O resultado da avaliação revelou que após 6 anos houve um impacto positivo nas notas médias do 5o ano do ensino fundamental, porém proporcionalmente irrelevante: 1,33% em Português e 0,57% em Matemática diante do custo de mais de R\$ 25 milhões para o município.



Pesquisas realizadas no Brasil e no exterior (MURY, 2018, 2019) identificaram que as Entidades Fiscalizadoras Superiores raramente realizam auditorias operacionais com foco no princípio da efetividade. Espera-se que a partir deste artigo, auditorias que avaliem o impacto do gasto público se tornem mais frequentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fundação Itaú Social (2015). Avaliação Econômica de Projetos Sociais. Curso de Gestores, São Paulo: Fundação Itaú Social.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice. The World Bank*.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Estimativas da População. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>, acesso em 09. Nov. 2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Sistema de Avaliação do Ensino Básico. Disponível em [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2019/presskit/PressKit\\_Saeb\\_2019.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/presskit/PressKit_Saeb_2019.pdf), acesso em 25. Out. 2020.

ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public Sector Auditing*. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements> . Acesso em 10. Nov. 2020

ISSAI 300 – Performance Audit Principles. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements> . Acesso em 02. Nov. 2020

Meneguim, F., Freitas, I. (2013). Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 23p.

Ministério da Educação – Programa Nacional do Livro Didático, Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld> , Acesso em 27. Out. 2020.

Mury, L. (2018) *Performance Audits Focused on the Principle of Effectiveness: An Overview of Public Audit Agencies*. Disponível em: <https://doi.org/10.11114/afa.v4i2.3488>.

Mury, L. (2019) Auditorias Operacionais com Foco no Princípio da Efetividade: Breve Panorama nos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/87>.

Tribunal de Contas da União - TCU (2018). Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex/Semec), 97 p.\_\_\_\_\_

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





# Participação feminina no trabalho: O caso do TCU

## **Maria Paula Beatriz Estellita Lins**

Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (2011) pela Universidade de Brasília. Graduada em Pedagogia (1989) e em Psicologia Clínica (1994) pela Universidade de Brasília, com Especializações em Psicodrama Aplicado, em Gestalt-terapia e em Educação Corporativa, além de MBA em Desenvolvimento Humano e Psicologia Positiva. É servidora pública desde 2005 e, desde 2008, Auditora Federal de Controle Externo.

## **RESUMO**

Dados mundiais ou brasileiros demonstram que as mulheres têm menos acesso que os homens a oportunidades profissionais, sobretudo a posições de liderança. O objetivo do estudo foi analisar a percepção de servidoras públicas do Tribunal de Contas da União, sobre oportunidades e desafios profissionais para homens e mulheres na instituição. Participaram 243 mulheres, que responderam um questionário com itens para: comparar oportunidades entre mulheres e homens; analisar situações profissionais relacionadas a diferenças de gênero no trabalho e possíveis ações ou políticas institucionais para ampliar a representatividade feminina, utilizando uma escala de concordância com cinco pontos; informar motivações para ter ou não interesse em assumir função de liderança, além de outros dados pessoais e profissionais. Segundo as respostas, as mulheres percebem que os homens têm mais oportunidades e facilidades para exercer funções de liderança e para conciliar o trabalho com outras demandas, e que as diferenças de gênero para exercer trabalhos técnicos tendem a ser menores que aquelas relativas ao exercício de liderança. O interesse em assumir liderança não apresentou relação com filhos. Também não se confirmou a hipótese de que as mulheres com experiência gerencial perceberiam mais diferenças de gênero em relação às oportunidades de liderança.

**Palavras-chave:** gênero; mulheres; trabalho; liderança feminina.

## **1. INTRODUÇÃO**

Em 2015, as Nações Unidas lançaram uma agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com metas a serem alcançadas até 2030. Dentre as várias iniciativas prioritizadas, foi incluída a igualdade de gênero considerando que, apesar dos avanços ao longo do tempo, acolher as diferenças e valorizar a diversidade ainda são desafios mundiais, inclusive



no que diz respeito a homens e mulheres. Nesse sentido, o objetivo 5 é “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

A diversidade pode ser definida como um *mix* de pessoas com identidades diferentes interagindo no mesmo sistema social, onde coexistem grupos de minoria e grupos de maioria, cujos membros historicamente obtiveram vantagens em termos de recursos econômicos e de poder em relação aos outros. A diversidade cultural pode ser analisada na perspectiva da sociedade, de uma organização, de um grupo ou do próprio indivíduo (FLEURY, 2000).

No contexto profissional, a gestão da diversidade deve considerar questões relativas às relações de trabalho, às práticas de emprego e à composição interna da força de trabalho, a fim de atrair e reter os talentos nos grupos de minoria (FLEURY, 2000). Além disso, deve assegurar a cada um oportunidades de desenvolvimento de talentos e potencialidades, assim como criar condições e ambientes para que as pessoas possam agir de acordo com seus valores individuais (INSTITUTO ETHOS, 2000).

Em relação à importância da diversidade de gênero no mundo do trabalho, destacam-se algumas das metas propostas para o ODS 5: garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública; realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais; reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

As prioridades apontadas pelo ODS 5 justificam-se pelas diferenças ainda existentes entre homens e mulheres. Relatório do Fórum Econômico Mundial referente a 2020 apontou que há uma lacuna média de 31,4% na diferença entre gêneros, considerando-se todos os continentes, com uma expectativa de ser superada em 99,5 anos. No ranking geral, o Brasil está na 92ª posição, com uma lacuna de 30,9%, cuja superação tende a ocorrer em 59 anos (WEF, 2019).

As diferentes ocupações de homens e mulheres no mercado de trabalho têm uma raiz histórica. Enquanto os homens cuidavam do campo, dos animais e das guerras, o papel feminino sempre foi mais associado às tarefas domésticas, relação que até hoje se perpetua na medida em que a mulher se manteve associada à fragilidade, às tarefas mais delicadas e, quase sempre, submissas aos homens. Na cultura brasileira, é socialmente aceito que uma mulher recuse cargos altos por não priorizar o trabalho, enquanto os homens são muito mais cobrados a alcançar uma carreira bem-sucedida e rentável (FERNANDES et.al., 2019).

Essas situações refletem estereótipos de gênero, que relacionam mais diretamente o papel masculino à liderança, por exemplo com a tendência de que tanto homens como mulheres percebam o homem como um líder mais eficaz (DUARTE; D’OLIVEIRA; GOMES, 2019). As mulheres, por serem consideradas emocionais, tendem a ser excluídas das posições de



liderança a não ser que demonstrem a capacidade de pensar como homens (CARVALHO, 2000, apud DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2019).

As diferenças de gênero no mundo do trabalho remetem à metáfora do “teto de vidro” ou “glass ceiling”, utilizada pela primeira vez por Hymowitz e Schellhardt, em 1986. Com essa expressão, os autores se referiram a impedimentos na hierarquia organizacional, logo abaixo do nível de gerência superior, que impede ou restringe o acesso das mulheres aos níveis de gerência sênior (DREHER, 2003). Trata-se de uma barreira invisível, que dificulta a promoção das mulheres, que veem seus colegas subindo na hierarquia gerencial, enquanto elas não sobem (KEE, 2006 apud DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2019).

Hoje esse fenômeno se expressa como um muro, ainda difícil de ser traspassado, num contexto em que os homens ainda ascendem mais facilmente nas organizações, ou seja, as promoções são mais lentas para as mulheres, ainda que tenham qualificações equivalentes (EAGLY; CARLI, 2007 apud DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2019). De modo complementar, há também a metáfora do “abismo de vidro” ou “glass cliff”, que se refere à tendência de associar os momentos de crise às mulheres, ou seja, elas tendem a ser mais selecionadas para posições de liderança quando o desempenho organizacional está em declínio, o que as deixa mais sujeitas às críticas e à atribuição de culpa por resultados negativos (RYAN; HASLAM; POSTMES, 2007 apud DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2019).

Considerando dados e referências teóricas que subsidiam a relação entre gênero e participação no mundo do trabalho, este estudo pretende analisar a percepção de servidoras de um órgão da Administração Pública Federal brasileira, sobre oportunidades e desafios profissionais para homens e mulheres. Os objetivos do estudo são: identificar diferenças que as mulheres percebem em relação aos homens frente a oportunidades profissionais; analisar situações do contexto profissional que podem expressar diferenças de gênero, sob o ponto de vista das mulheres; analisar a preferência das mulheres por ações ou políticas institucionais que poderiam contribuir para ampliar a representatividade feminina no contexto profissional; identificar os motivos que levam as mulheres a optar ou não por papéis formais de liderança; e analisar possíveis relações entre a percepção das mulheres sobre situações profissionais e faixa etária, escolaridade, estado civil, idade dos filhos e experiência profissional.

Para alcançar esses objetivos, foi conduzida uma pesquisa junto às servidoras do Tribunal de Contas da União (TCU), o que a configura como um estudo de caso, com as seguintes etapas: levantamento de dados sobre a participação profissional feminina no mundo, no Brasil e no TCU; revisão de literatura sobre construtos de referência com relação às diferenças entre homens e mulheres no contexto profissional, sobretudo em papéis de liderança; elaboração, validação e aplicação de questionário; análise dos dados coletados.

Foram definidas hipóteses a serem testadas na pesquisa:

1. As mulheres opinam que os homens têm mais oportunidades e facilidades para assumir e exercer funções de liderança;



2. As mulheres opinam que os homens têm mais oportunidades e facilidades para conciliar o trabalho com as demandas pessoais ou familiares;
3. As mulheres opinam que as diferenças de gênero relativas ao acesso ou exercício de trabalhos ou funções técnicas são menores que aquelas relativas a funções de liderança;
4. O interesse em assumir função de liderança é menor para mulheres que têm filhos, sobretudo quanto menor for a idade deles;
5. As mulheres que possuem experiência gerencial percebem maiores diferenças de gênero em relação às oportunidades para o exercício de funções de liderança do que as que não têm essa experiência.

Liderança, no contexto deste estudo, restringe-se a um papel formal no âmbito da organização estudada, ou seja, refere-se à ocupação de funções comissionadas de direção. Cabe esclarecer ainda que não se pretende estender o debate sobre gênero para além das definições de masculino e feminino, considerando diferenças de atributos sociais que são incorporados por meio da cultura e se refletem como diferentes papéis entre os sexos (homem e mulher).

Desse modo, o estudo pretende trazer subsídios para ações institucionais que podem incentivar a presença feminina em diferentes áreas de atuação, sobretudo em papéis formais de liderança, além de contribuir para o conhecimento das oportunidades e dos desafios enfrentados por servidoras públicas no que se refere ao contexto profissional na esfera federal de governo.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1 DIFERENÇAS ENTRE HOMENS E MULHERES NO CONTEXTO PROFISSIONAL

A participação das mulheres na força de trabalho tem crescido ao longo dos últimos anos, embora ainda seja grande a desvantagem em relação aos homens. A mulher brasileira apresenta índices mais desfavoráveis de pobreza, de desocupação, no mercado informal e no trabalho não remunerado, de sobrecarga nos cuidados com as pessoas, além de rendimentos e remuneração mais baixos que os homens (ACTIONAID BRASIL, 2019).

Embora o Brasil seja um dos 70 países que superou as diferenças entre homens e mulheres em termos de saúde e papéis profissionais técnicos, observa-se que a representatividade de gênero varia consideravelmente segundo os grupos de atividades. Por exemplo, as mulheres tendem a ocupar 5% dos postos relacionados à computação em nuvem e 71% dos relativos a pessoas e cultura (WEF, 2019). Em zonas rurais ou urbanas, a força de trabalho feminina concentra-se na área de serviços, sobretudo no trabalho doméstico remunerado (ACTIONAID BRASIL, 2019).

Indicadores de gênero da Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2012, mostravam que, enquanto as mulheres brasileiras tendiam a dedicar mais de três



horas diárias (3,2) para atividades domésticas ou de cuidados a terceiros, a média para os homens era de 0,75, ou seja, menos de uma hora por dia (UNITED NATIONS, 2019). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), em 2016, esse tempo semanal era de 18,1 horas para as mulheres e de 10,5 para homens. Associado a isso, havia mais mulheres trabalhando em tempo parcial, até 30 horas semanais (28,2% para 14,1% de homens).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) indicam que a taxa de desemprego no terceiro trimestre de 2019 alcançou 11,8%, sendo 13,9% para mulheres e 10% para homens. A participação das mulheres na força de trabalho é menor que a dos homens devido a vários fatores, como: barreiras estruturais ou restrições culturais; aumento no tempo de escolaridade das mulheres; menos oportunidades de emprego para mulheres, sobretudo as mais jovens (CATALYST, 2018). Além disso, enquanto os homens trabalham mais fora quando têm filhos, as mulheres diminuem significativamente a ocupação (ACTIONAID BRASIL, 2019).

As mulheres tendem a ter mais anos de escolaridade, sendo que 23,5% delas possuem ensino superior completo, em comparação com 20,7% dos homens (IBGE, 2018). A despeito disso, os salários em geral são menores, com uma diferença de rendimentos médios que aumenta ao longo da idade. Desse modo, considerando-se os brasileiros ocupados da semana de referência, em 2018, mulheres entre 25 e 29 anos de idade tendiam a receber 86,9% da média de rendimentos dos homens. Esses percentuais baixavam para 81,6% e para 74,9%, em grupos de profissionais dos 30 aos 39 anos e dos 40 aos 49 anos, respectivamente (IBGE, 2019).

Em relação a papéis de liderança, as mulheres brasileiras alcançam 40% de representatividade, que, no entanto, diminui à medida que se sobe na hierarquia. Apenas 19,4% das empresas no Brasil possuem mulheres no topo da liderança. Na política, a lacuna é ainda maior considerando a participação no parlamento (15%), em posições ministeriais (9,1%) ou na chefia de estado (WEF, 2019).

A representatividade feminina em papéis de liderança em todas as faixas etárias é menor que a dos homens, mas se agrava para as mais elevadas. Em 2016, considerando-se gestores entre 16 e 29 anos, as mulheres ocupavam até 43,1% dos cargos, mas o percentual diminuía gradualmente até chegar a 31,8% dos cargos gerenciais ocupados por pessoas com 60 anos ou mais (IBGE, 2018). Com relação às diferenças salariais, o rendimento médio das mulheres no grupo de diretores e gerentes era de R\$ 4.435, em 2018, o que correspondia a 71,3% dos homens, cuja média era de R\$ 6.216 (IBGE, 2019).

Apesar desses desafios, relatório da Grant Thornton aponta que a porcentagem global de empresas com pelo menos uma mulher na alta administração alcançou 87%, com um aumento de doze pontos percentuais somente em relação ao 2018. Também subiu a proporção geral de cargos de liderança ocupados por mulheres, que está em 29%. A pesquisa mostrou que o acesso é mais fácil a algumas funções, com destaque para a área de Recursos Humanos e a área financeira, respectivamente com 43% e 34% dos cargos de liderança desempenhados por mulheres (GRANT THORNTON, 2019). Estudo sobre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também apontou os problemas da diferença salarial e da baixa representação feminina em cargos de liderança, sendo que as mulheres respondem



por apenas um em cada cinco dos assentos em conselhos nas maiores empresas em lista pública da OCDE (PWC, 2019).

O Brasil segue a tendência da América Latina, onde os números são menos favoráveis: as empresas com pelo menos uma mulher em cargo de liderança totalizam 83%, enquanto a proporção de cargos de liderança ocupados por mulheres é de 25%. Uma das explicações é que muitas culturas latino-americanas ainda acreditam que as mulheres devem se concentrar na vida familiar. De fato, 24% das gerentes nessa região citam que esse é um obstáculo à progressão (GRANT THORNTON, 2019).

Outra referência para a análise das diferenças de gênero no trabalho são os dados obtidos a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Em 2017, a disparidade de rendimentos entre homens e mulheres estava em torno de R\$ 473,20. Especificamente em Brasília, a diferença caía para R\$ 33,90 no setor formal, por ser uma cidade caracterizada pela Administração Pública, cujas remunerações são previamente definidas por lei. A disparidade era maior, no entanto, quando se considerava os setores formal e informal, bem como a análise por sexo e raça: as mulheres brancas ganhavam 71,5% do salário médio do homem branco, e as negras, em torno de 39,8% (SMARTLAB, 2019)

Nos cargos de direção em Brasília, em 2017, 58,6% eram ocupados por homens, e 41,4% por mulheres. Sob o regime da CLT, a diferença na remuneração para esses casos chegava a R\$ 7.900,00, equivalendo a 53,4% do que o homem recebia. Essa diferença caía, no regime estatutário, para R\$ 1.200,00 (SMARTLAB, 2019).

Levantamento com participação de 68 tribunais brasileiros mostrou que, embora o Poder Judiciário tenha 56,6% de mulheres do total de servidores, dentre os magistrados a participação feminina cai para 38,8%. Nos últimos dez anos, as mulheres ocuparam mais funções de confiança e cargos comissionados do que os homens (56,8%), inclusive 54,7% dos cargos de chefia. Na magistratura, contudo, as mulheres corresponderam, no mesmo período, a 21,7% dos Corregedores, 23% dos Vice-Presidentes ou 21,5% dos Presidentes (CNJ, 2019).

No Tribunal de Contas da União (TCU), estudo realizado em 2017 apontou características conservadoras com relação ao gênero, como indicativos de priorização de homens em processos seletivos internos para cargos de chefia. Além disso, os homens viam questões de desvantagem para mulheres quanto às oportunidades organizacionais como inexistentes ou de forma mais amenizada que elas próprias. Observou-se ainda que a idade dos filhos impactava a ocupação das funções gerenciais, pois 9% das chefes mulheres tinham filhos de 0 a 3 anos e 46% dos chefes homens possuíam filhos nessa mesma faixa etária. À medida que a idade dos filhos aumentava, havia uma aproximação na quantidade de homens e mulheres em cargos de chefia, embora eles estivessem sempre em vantagem (SILVA; TORRES, 2017).

Essa pesquisa no TCU apontou a necessidade de identificar as mulheres com interesse em chefia e os possíveis impedimentos, como critérios utilizados nos processos de seleção ou escolha ou outras possíveis condições. Também foi sugerido identificar os motivos que impedem ou não estimulam as potenciais líderes para ocupar cargos de chefia, a fim de subsidiar alguma intervenção organizacional (SILVA; TORRES, 2017).



## 2.2 LIDERANÇA E GÊNERO

Em relação à liderança, os estudos chegam a conclusões diversificadas sobre a efetividade de homens e mulheres nesse papel. De modo geral, não são encontradas diferenças significativas associadas ao gênero, ou as mulheres tendem a apresentar resultados um pouco superiores em mais competências.

Pesquisa realizada junto à base de dados de uma empresa de consultoria, com acesso a dados de 7.280 líderes de organizações públicas, privadas, governamentais ou comerciais, concluiu que homens e mulheres apresentavam competências para liderança, inclusive com algumas vantagens para elas. As mulheres, por exemplo, apresentaram resultados em média superiores de quatro a oito pontos percentuais em: iniciativa, autodesenvolvimento, integridade e honestidade, conduzir para resultados, inspirar e motivar outros, construir relacionamentos, atuar colaborativamente ou em equipe, estabelecer metas de expansão, dentre outras. Os homens, por sua vez, demonstraram vantagem em relação à competência de desenvolver perspectiva estratégica, com uma diferença de dois pontos percentuais. Em níveis médios e em níveis inferiores, homens e mulheres tinham competências iguais. À medida que o nível de liderança na organização aumentava, as competências das mulheres tendiam a ser mais claras e fortes (ZENGER; FOLMAN, 2012 apud BILIMORIA, 2019).

Uma meta-análise mostrou que os resultados diferem quando as pesquisas utilizam autoavaliação ou outras fontes, como supervisores, colegas ou relatórios. Homens tendem a se avaliar como mais efetivos que as mulheres, mas as mulheres tendem a ser melhor avaliadas por outros, em posições de média gerência. As mulheres também foram avaliadas como mais efetivas que os homens em negócios e organizações educacionais, enquanto os homens foram mais efetivos em organizações governamentais (PAUSTIAN-UNDERDAHL; WALKER; WOEHR, 2014)

Sobre a existência de diferentes estilos de liderança ou de estilos típicos por gênero, há diferentes conclusões. Um estudo apontou, para as mulheres, predominância do comportamento percebido como feminino nas teorias transacional e transformacional da abordagem da nova liderança, por serem mais comprometidas, terem mais empatia e criarem uma relação de afeto. O estilo de liderança masculino foi mais associado à abordagem situacional e contingencial, por tenderem a ser mais flexíveis em situações de risco (REZENDE; CARVALHO NETO; TANURE, 2014).

Estudo realizado em Portugal não encontrou associação entre gênero e estilo transformacional ou transacional. Os dados sugeriram que homens e mulheres líderes adotavam tanto um estilo como o outro (DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2014), o que diferiu da revisão de literatura desses autores, com estudos que apontavam a relação entre liderança feminina e liderança transformacional, sendo esta mais diretamente relacionada à liderança eficaz.

Pesquisa com equipes que trabalham com sete mulheres que atingiram o topo de carreira, em cargos da Administração Pública Federal, apontou para uma representação social do gerenciamento feminino, com elementos que as equipes caracterizavam como próprias da gestão feminina, como organização, flexibilidade e compreensão, com boa aceitação pelas equipes. Os



resultados também indicaram que a gestão competente não estava necessariamente relacionada ao sexo, mas a características pessoais (MOURÃO; GALINKIN, 2008).

Ainda assim, as mulheres enfrentam obstáculos para chegar aos papéis de liderança. Relatório da Grant Thornton (2019) apontou barreiras semelhantes para homens e mulheres atingirem cargos seniores, mas as mais apontadas por elas foram: encontrar tempo em paralelo às principais responsabilidades do trabalho (32%), falta de acesso às oportunidades de desenvolvimento (27%) ou de trabalho (26%); responsabilidades fora do trabalho (25%), dentre outras.

Embora a literatura costume associar essas barreiras à expressão “teto de vidro”, uma pesquisa realizada com empresas norte-americanas concluiu que o problema maior seria no “degrau quebrado”, ou seja, no primeiro passo na carreira de gestão. Segundo esse estudo, para cada 100 homens promovidos ou contratados como gestores, 72 mulheres têm essas oportunidades, e, para cada nível subsequente, essa diferença aumenta (McKINSEY, 2019).

Uma possível explicação para esse tipo de discrepância pode estar relacionada aos cursos de formação para futuros líderes, como sugere um estudo com quatro empresas, nas quais havia maior proporção de homens inscritos do que mulheres (CERIBELI et. al., 2016). Essa situação pode se relacionar ao fato de que homens costumam estar mais inseridos nos círculos sociais do ambiente organizacional, que tendem a promover maior integração da força de trabalho e a influenciar decisões corporativas, inclusive sobre promoções (AGUIAR; SIQUEIRA, 2007).

Os resultados das pesquisas indicam que não há como justificar as discrepâncias existentes com base no perfil ou na capacidade das mulheres para assumir posições de comando. Nesse sentido, é preciso examinar as questões que podem explicar essas diferenças e lidar com os estereótipos de gênero que permanecem mesmo frente aos estudos que refutam a crença global de que a mulher é ineficaz como líder.

### 2.3 SEXISMO, VIOLÊNCIA E ASSÉDIO NO TRABALHO

Além das diferentes oportunidades, homens e mulheres também recebem tratamentos diferenciados no contexto organizacional. Os casos mais graves se relacionam a violência ou assédio no trabalho, a que as mulheres estão mais sujeitas que os homens (CATALYST, 2019; OIT, 2018). Embora não haja uma definição universal para violência ou assédio no contexto profissional, entende-se que não se limitam a sofrimento ou danos físicos, mas também psicológicos e sexuais (OIT, 2018).

Dentre os casos típicos contra a mulher, há o assédio ou comportamentos de discriminação em relação à gravidez ou à maternidade (CATALYST, 2019; OIT, 2018). A mulher muitas vezes se sujeita a comentários pejorativos que os homens não enfrentam, por exemplo, quando se afastam com um longo período devido a uma cirurgia de joelho (AGUIAR; SIQUEIRA, 2007).

Também caracterizam assédio as brincadeiras depreciativas ou degradantes sobre as mulheres, que constituem um ambiente de trabalho hostil para elas. Em estudo realizado em uma organização financeira, “as discriminações presenciadas pelas entrevistadas ocorreram em



forma de piadas ou brincadeiras, de modo com que as pessoas que as faziam não pudessem se prejudicar com tais atitudes ou comentários” (AGUIAR; SIQUEIRA, 2007).

Pesquisa realizada na Austrália, em 2018, indicou que 23% das mulheres e 16% dos homens haviam experienciado alguma forma de assédio sexual no trabalho, nos doze meses anteriores. No Canadá, em 2016, cerca de 4% das mulheres reportaram esse tipo de experiência no passado em comparação com 1% de homens. Na Itália, 43,6% das mulheres entre 14 e 65 anos de idade sofreram assédio sexual no trabalho, em algum momento da vida. Nos Estados Unidos 38% das mulheres e 13% dos homens foram alvo de assédio sexual no trabalho, em 2018 (CATALYST, 2019). No entanto, em vários casos, as ocorrências não são reportadas, seja porque as pessoas têm receio ou porque não sabem como fazer isso no contexto profissional.

Os casos de assédio sexual registrados em geral são cometidos por supervisores diretos ou não, colegas ou mesmo clientes, e podem ter um impacto financeiro não só decorrente de ações judiciais, mas também por absenteísmo, rotatividade, além de quedas no desempenho e na produtividade (CATALYST, 2019). Para as vítimas, as marcas podem ser físicas ou emocionais, inclusive depressão, ansiedade e estresse. Em termos econômicos, a violência ou o assédio sexual dificultam a integração e a permanência das mulheres na força de trabalho, bem como a redução da disparidade salarial em relação aos homens (EQUAL RIGHTS ADVOCATES, 2014 apud OIT, 2018).

Comportamentos de discriminação por gênero podem ser sutis ou difíceis de identificar e caracterizar, pois passam despercebidos por fazerem parte da cultura social ou organizacional. Por exemplo, segundo Sandberg (2013), as mulheres precisam provar sua capacidade com muito mais frequência que os homens. Relatório da McKinsey, de 2011, aponta que os homens são promovidos com base em seu potencial, enquanto as mulheres são promovidas com base no que já realizaram. Além disso, enquanto os homens não precisam legitimar suas negociações, as mulheres precisam justificar suas reivindicações. As mulheres também tendem a ser mais interrompidas em reuniões de trabalho, assim como ideias inicialmente mencionadas por mulheres frequentemente são atribuídas a homens (SANDBERG, 2013).

Ao longo de sua criação, enquanto os homens são estimulados a serem ambiciosos e exercerem liderança, as mulheres são criticadas quando consideradas ambiciosas ou são chamadas de mandonas. As próprias mulheres ainda tendem a se retrair ou se sentir inseguras perante oportunidades profissionais. Exemplos disso são o “abismo na ambição de liderança”, que se refere ao fato de que há mais homens que mulheres almejando cargos mais altos, e a “síndrome do impostor”, mais comum entre mulheres, que traz a sensação de ser uma fraude perante um elogio. Segundo um relatório interno da HewlettPackard, as mulheres só se candidatavam a novas funções se achassem que atendiam integralmente a todos os critérios, enquanto os homens se candidatavam se achassem que atendiam 60% dos requisitos (SANDBERG, 2013).

O processo não é fácil mesmo quando a mulher enfrenta os desafios e constrói uma carreira bem-sucedida. É comum que ela seja criticada por ambos os sexos e julgada egoísta ou indigna (SANDBERG, 2013).



“Quando um homem é bem-sucedido, homens e mulheres gostam dele. Quando uma mulher é bem-sucedida, ambos os sexos não gostam tanto dela. É um fato ao mesmo tempo chocante e esperado: chocante porque ninguém jamais admitiria estereotipar com base no sexo; esperado porque é evidentemente o que fazemos.” (SANDBERG, 2013:58).

Essa descrição pode ser relacionada a uma visão mais moderna de sexismo, baseada em sentimentos negativos contra as mulheres (DEAUX; LAFRANCE, 1998, apud FERREIRA, 2004). Enquanto o sexismo antigo se relaciona a papéis de gênero tradicionais, ao tratamento diferencial para homens e mulheres e aos preconceitos quanto à competência feminina, o sexismo moderno se manifesta pela negação de que a discriminação contra a mulher ainda exista e pelo antagonismo em relação às atuais lutas da mulher para maior inserção na sociedade e às políticas de apoio à população feminina (FERREIRA, 2004).

De fato, o problema das diferenças de gênero e o impacto na representatividade feminina nas empresas tendem a ser subestimados. Mais da metade dos líderes e empregados de recursos humanos em empresas norte-americanas acreditam que irão alcançar a paridade de gênero em posições de liderança nos próximos dez anos, embora os dados mostrem que essa mudança ainda demandará décadas (McKINSEY, 2019).

O estudo da McKinsey (2019) também aponta que o problema não é compreendido em sua totalidade. Enquanto 21% dos homens acreditam que o principal desafio está no fato de haver poucas mulheres qualificadas para a liderança, 40% das mulheres acreditam que são julgadas por padrões diferentes dos utilizados para avaliar homens. Apenas 7% dos homens e 19% das mulheres observam que é menos provável que elas sejam promovidas às funções gerenciais de primeiro nível.

Estudo com quatro organizações brasileiras também evidenciou a dificuldade de lidarem com a desigualdade de gênero no âmbito organizacional, na medida em que tendiam a negar o tratamento diferenciado de homens e mulheres. Consequentemente essas empresas também ignoravam a necessidade de políticas para resolver o problema (CERIBELI et al, 2016). O primeiro passo para enfrentar a questão é, portanto, analisar o contexto para compreender e descrever a realidade organizacional, com dados e informações que subsidiem ações efetivas.

## 2.4 AÇÕES PARA ESTIMULAR A DIVERSIDADE DE GÊNERO

A organização que deseje incentivar a diversidade necessita acompanhar informações sobre os empregados para identificar discrepâncias e mudanças comparativas entre os grupos que a compõem. As metas para ampliar a diversidade, desse modo, partem dos dados levantados, a partir dos quais também devem ser definidos os indicadores dos resultados ao longo do processo (INSTITUTO ETHOS, 2000).

Dentre as ações para incentivar a diversidade, destacam-se: recrutamento de pessoas com experiências e perspectivas diferentes, usando formas e fontes diversificadas; critérios e metas corretivas para corrigir desproporções em desenvolvimento, manutenção, encarecimento



e remuneração; suporte a novos funcionários, em questões de diversidade, por exemplo, com mentoria; ações regulares de treinamento e comunicação para todos os funcionários; desempenho da diversidade como parte da avaliação de desempenho de empregados e gestores; especialistas para apoiar a elaboração de políticas de diversidade; multiplicação da cultura da diversidade junto às demais empresas do setor de atividade; disseminação da política de diversidade junto a parceiros, consumidores, clientes, fornecedores e comunidades; parcerias e intercâmbios com entidades e instituições da comunidade voltadas para a promoção da diversidade; relações com iniciativas da comunidade que qualifiquem trabalhadores socialmente excluídos; princípios da diversidade nas campanhas de publicidade e marketing (INSTITUTO ETHOS, 2000). Cabe ressaltar que essas medidas se aplicam à diversidade como um todo e não apenas a questões de gênero.

A pesquisa da Grant Thornton (2019), por sua vez, apontou como principais ações que estão sendo tomadas globalmente: acesso igual às oportunidades de desenvolvimento (34%); cultura inclusiva (31%); trabalho flexível (29%); orientação e treinamento (24%); revisão das abordagens de recrutamento (24%); metas ou cotas para equilíbrio de gênero em níveis de liderança (19%); treinamento sobre preconceito inconsciente (18%); vinculação de recompensas em cargos de liderança ao progresso das metas de equilíbrio de gênero (18%).

Considerando a proposta da metáfora do “degrau quebrado”, cabe destacar a necessidade de investir no aumento da diversidade nos níveis iniciais de liderança, para que haja um reflexo ao longo da cadeia. À medida que mais mulheres se tornam gerentes, a tendência é que mais mulheres também cheguem à liderança sênior (McKINSEY, 2019).

Além das iniciativas que aumentam a participação quantitativa de mulheres, é preciso investir na cultura organizacional. O estudo da McKinsey (2019) propõe três frentes de ação: oportunidades igualitárias e justas para avançar na carreira; flexibilidade entre trabalho e vida, por exemplo, mediante trabalho remoto ou possibilidade de definir o horário de trabalho; ambiente de trabalho seguro e respeitoso. Empregados tendem a ser mais felizes e a planejar sua permanência na empresa quando, por exemplo, comportamentos desrespeitosos em relação às mulheres são rapidamente abordados, quando os gerentes claramente manifestam que o assédio sexual não é tolerado ou quando os próprios funcionários acreditam que denúncias de assédio sexual seriam efetivas (McKINSEY, 2019).

Há ainda a alternativa de se propor a liderança andrógina para promover igualdade de condições e oportunidades de ascensão dos indivíduos nas organizações. A liderança andrógina foi proposta por Kent e Moss (1994) a partir da identificação de uma multiplicidade de fatores que contribuem para a liderança. O modelo postula que traços positivos de masculinidade ou feminilidade existem em todos os indivíduos, independentemente do sexo, e podem ser integrados no líder de modo a ampliar o repertório de comportamentos e a flexibilidade no papel (SANTOS; ANTUNES, 2013).

À medida que as ações são implantadas em frentes variadas, deve-se medir a influência da diversidade no desempenho organizacional, tanto para o ambiente inclusivo, quanto para os resultados dos negócios (INSTITUTO ETHOS, 2000). Desse modo, os próprios benefícios reforçam a importância de se manter as políticas de diversidade.



## 2.5 BENEFÍCIOS DA MAIOR REPRESENTATIVIDADE FEMININA NO CONTEXTO PROFISSIONAL

A diversidade como um todo representa um fator crítico de sucesso para as organizações. Além de aumentar a satisfação dos empregados e reduzir a rotatividade, programas de diversidade aproximam a organização dos clientes, tornam o ambiente mais estimulante e produtivo, influem positivamente no bom desempenho financeiro da empresa, reduzem a possibilidade de ações legais relacionadas à discriminação, agregam qualidades positivas à sua imagem no mercado e a tornam mais flexível e adaptável às mudanças e mais bem capacitada para avaliar e promover seus empregados com base em sua efetiva competência (INSTITUTO ETHOS, 2000).

Em contrapartida, as organizações que não investem na gestão da diversidade ou não sabem aproveitar as diferenças estão sujeitas a desvantagem concorrencial significativa, em relação àquelas que o fazem. O gerenciamento da diversidade beneficia a responsabilidade social das organizações, assim como outras seis áreas ao criar vantagem competitiva: custo, marketing, aquisição de fontes, criatividade, flexibilidade organizacional e solução de problemas (COX; BLAKE, 1991 apud NÓBREGA; SANTOS; JESUS, 2014).

Com relação especificamente à diversidade de gênero, pesquisa da S&P Global Market Intelligence (2019) apontou que empresas com mulheres no papel de CFO (diretor financeiro) foram mais lucrativas do que as que tinham homens nesse papel, comparando-se o período de 24 meses a partir de sua nomeação. Relatório do estudo sobre países da OCDE estimou que o aumento no número de mulheres no trabalho traria um aumento potencial de aproximadamente U\$ 6 trilhões no PIB dos países da OCDE. Também a redução da disparidade salarial entre gêneros teria um impacto no PIB, estimado em cerca de U\$ 2 trilhões (PWC, 2019).

Myaskovsky, Unikel e Dew, por sua vez, afirmam que “a diversidade como forma de gênero possivelmente influencia mais o comportamento, a comunicação e a experiência de cada pessoa presente em um grupo do que o próprio desempenho” (MYAKOVSKY; UNIKEL; DEW, 2005 apud NÓBREGA; SANTOS; JESUS, 2014:198).

Os benefícios decorrentes da diversidade de gênero nas organizações necessitam ser mais pesquisados, o que depende da aplicação de ações e políticas consistentes nesse sentido. A despeito disso, o aumento da participação feminina no mundo do trabalho se baseia num princípio de cidadania de assegurar oportunidades a todos e valorizar as diferenças, além de garantir à organização a possibilidade de aproveitar os talentos nas diferentes posições, independente de estereótipos de gênero.

## 3. MÉTODO

Para contribuir com a produção de conhecimento sobre a participação feminina no mundo do trabalho, e mais especificamente nas posições de liderança formal, este estudo foi desenvolvido no TCU, órgão auxiliar no Poder Legislativo, responsável pelo controle externo na esfera federal de governo. Antes de dar início à pesquisa propriamente dita, foi formalizada a autorização



institucional para a o estudo e foram solicitados dados referentes ao perfil dos servidores e à ocupação de funções comissionadas, atualizados após o término da aplicação do questionário.

O quadro de pessoal do TCU, em dezembro/2019, era composto por 2.272 servidores públicos, sendo 616 (27,2%) mulheres e 1.656 (72,9%) homens, ou seja, majoritariamente masculino. Em relação à ocupação de funções em geral, a distribuição se aproximava da proporção de mulheres e homens no TCU, sendo respectivamente 28,11% e 71,89%. Contudo, essa proporção variava consideravelmente segundo a natureza da função (técnica, de assessoramento ou de direção) ou o nível (operacional, tático, estratégico). Os homens ocupavam 81,44% das funções de direção, ou seja, das posições de liderança formal, em consonância com dados da literatura que apontam as diferenças em relação às mulheres (IBGE, 2019; WEF, 2019; GRANT THORNTON, 2019; SMARTLAB, 2019; MCKINSEY, 2019).

Considerando apenas essas funções de direção, também havia uma grande variação na proporção de mulheres e homens segundo o nível hierárquico: 21,28% e 78,72%, no nível operacional; 13,33% e 86,67% no nível tático; 100% de homens no nível estratégico, que correspondia a nove posições.

Para elaborar o questionário da pesquisa, foram convidadas trinta mulheres para compor dois grupos de servidoras. Compareceram treze convidadas, que responderam a quatro questões:

1. Que elementos favorecem que as mulheres assumam papéis de liderança no TCU?
2. Que elementos dificultam que as mulheres assumam papéis de liderança no TCU?
3. O que o TCU pode fazer para estimular as mulheres a assumirem papéis de liderança?
4. O que as próprias mulheres podem fazer para se estimularem a assumir papéis de liderança?

As participantes primeiro responderam individualmente e depois compartilharam as respostas para, em grupo, organizá-las em subtemas. O questionário foi elaborado com base nos insumos obtidos nesses grupos e sua comparação com referências da literatura. Após a primeira versão, o questionário passou por validação de conteúdo junto a dez representantes do TCU, incluindo dois homens, e uma pesquisadora externa ao Tribunal.

A versão final apresentou uma contextualização sobre a pesquisa, a solicitação do consentimento livre e esclarecido e quatro segmentos de perguntas: doze itens sobre situações profissionais para comparar se as mulheres têm menos oportunidades que os homens, as mesmas oportunidades ou mais que os homens; vinte itens sobre situações relacionadas a diferenças de gênero no trabalho, para avaliar com uma escala de cinco pontos, de discordo totalmente a concordo totalmente; dezesseis itens com possíveis ações ou políticas institucionais que poderiam contribuir para ampliar a representatividade feminina nas funções, também numa escala de cinco pontos, de discordo totalmente a concordo totalmente; doze questões para dados pessoais e profissionais, inclusive com perguntas sobre interesse em função de liderança e as motivações para querer ou não; uma questão aberta para eventuais comentários.



A aplicação *online* do questionário foi realizada com uso da plataforma *Lime Survey*, de 28/11 a 10/12/2019, mediante envio de um *link* a todas as servidoras do TCU, por e-mail institucional. Os dados coletados foram então analisados com uso *software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*.

#### 4. RESULTADOS

Ao longo do período de aplicação do questionário, houve 280 acessos, dentre os quais foram considerados os que tinham respostas em pelo menos um dos segmentos da pesquisa. Ao final, restaram 243 participantes, o que corresponde a 39,45% do total de mulheres no TCU, sendo que 226 preencheram o questionário até o final.

A maioria das respondentes possui Especialização ou MBA (52,3%), Nível Superior (25,1%) ou Mestrado ou Doutorado (13,6%), sendo que 63,4% possuem mais de 40 anos. Além disso, 55,6% são casadas e 20,2% separadas ou divorciadas, e 64,6% têm filhos, dentre as quais 56,8% tem dois filhos. A idade dos filhos se concentrou principalmente nas faixas etárias de 7 a 15 anos (43,3% do total de mulheres com filhos) ou 16 a 21 anos (27,4%), sendo que neste caso a mesma pessoa poderia marcar mais de uma opção no caso de ter mais de um filho.

Com relação ao perfil profissional, a maioria ocupa o cargo de Auditor Federal de Controle Externo (68,3%) ou atua no controle externo (51,9%), principalmente na Secretaria Geral de Controle Externo (43,2%), estando as demais distribuídas nas outras Secretarias Gerais ou nos gabinetes de Ministros do TCU. Quanto ao tempo de atuação no TCU, 51,9% tem até 14 anos de experiência, e 64,9% declararam que a chefia imediata é do gênero masculino.

Sobre as oportunidades para homens e mulheres, a Tabela 1 apresenta as porcentagens de respostas para cada item, que apresentam a opinião das mulheres em relação aos homens.

Tabela 1 – Opinião das mulheres sobre oportunidades em comparação com os homens

Item	As mulheres têm MENOS oportunidades que os homens (%)	Mulheres e homens têm IGUAIS oportunidades (%)	As mulheres têm MAIS oportunidades que os homens (%)
... realizar trabalhos técnicos de seu interesse.	24,7	74,9	0,4
... assumir funções de assessoramento no TCU.	32,5	60,9	6,6
... assumir funções de liderança no TCU.	70	29,6	0,4
... atuar em gabinetes.	37	56,8	6,2



Item	As mulheres têm MENOS oportunidades que os homens (%)	Mulheres e homens têm IGUAIS oportunidades (%)	As mulheres têm MAIS oportunidades que os homens (%)
... atuar no controle externo.	12,8	86,4	0,8
... atuar no apoio técnico administrativo.	4,1	76,5	19,3
... participar de treinamento e desenvolvimento técnico.	11,5	87,7	0,8
... participar de treinamento e desenvolvimento em liderança.	28,4	70,8	0,8
... participar de treinamento e desenvolvimento no exterior.	52,7	46,5	0,8
... participar de processos seletivos para funções comissionadas.	20,2	78,6	1,2
... movimentar-se para outras unidades.	13,6	85,2	1,2
... conciliar o trabalho com as demandas pessoais ou familiares.	57,2	35	7,8

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>

Observa-se que as mulheres tendem a acreditar que têm menos oportunidades que os homens, principalmente para assumir funções de liderança, conciliar o trabalho com as demandas pessoais ou familiares e participar de treinamento e desenvolvimento no exterior. No item sobre a atuação no apoio técnico administrativo, embora a maioria tenha apontado que as oportunidades sejam as mesmas para homens e mulheres, há um percentual maior de respondentes que indicou que as mulheres têm mais oportunidades que as que opinaram que têm menos oportunidades que os homens. Comparando com as respostas em outros itens sobre atuação profissional, é possível que esse resultado reflita o que a literatura aponta como uma típica diferenciação entre os papéis sexuais, cabendo à mulher atividades de apoio (FERNANDES et.al., 2019) mais que aquelas que a coloquem em evidência, por exemplo, como líder (KEE, 2006 ; EAGLY; CARLI, 2007 apud DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2019 apud DUARTE; D'OLIVEIRA; GOMES, 2019).

Outros itens também abordaram questões de diferenciação entre os papéis sexuais no trabalho ou, mais especificamente, relacionadas ao exercício da liderança. Das respondentes, 66% concordaram ou concordaram totalmente que o TCU considera algumas funções comissionadas como tipicamente masculinas. Houve 43,6% de concordância para a mesma afirmativa em relação às mulheres, ou seja, que o TCU considera algumas funções



comissionadas como tipicamente femininas. Podem ser relacionados a esse item outros dois: as mulheres tendem a ser subestimadas em sua capacidade técnica, com 58,2% de concordância; os talentos de homens e mulheres são aproveitados independentemente do gênero, com 46,1% de discordância.

Sobre a percepção a respeito de questões de gênero, o item que obteve maior concordância por parte das respondentes afirma que a responsabilidade pela família e pelos filhos é mais associada às mulheres. Neste caso, 92,7% das respondentes assinalaram que concordavam ou concordavam totalmente com a afirmativa, o que corrobora o que foi encontrado na literatura (GRANT THORNTON, 2019).

A respeito da atuação em liderança, o primeiro tema a ser observado diz respeito ao convite para esse tipo de função. Neste caso, dois itens obtiveram o maior percentual para a alternativa “não concordo, nem discordo” da escala: “as mulheres são convidadas para assumir função quando indicadas por um homem” (39,2%), além de uma concordância de 43,5%; “as mulheres são selecionadas para funções de liderança apenas quando não há homens disponíveis para a posição”, com 34,1% na posição intermediária da escala, além de 31,9% de concordância. No item “as próprias mulheres questionam as colegas que optam por assumir funções de liderança”, apesar de predominar o nível de discordância, houve dispersão nas respostas: 44,9% discordaram; 32,3% não concordaram, nem discordaram; 34,5% concordaram.

Com relação ao exercício da liderança, 61,7% manifestaram concordância com a proposição de que homens e mulheres possuem diferentes perfis de liderança, embora na literatura essas diferenças não sejam claras (DUARTE; D’OLIVEIRA; GOMES, 2014; MOURÃO; GALINKIN, 2008). Além disso, 52,1% discordaram que as mulheres sejam respeitadas nos papéis de liderança, enquanto 71,6% concordaram que as mulheres tendem a sofrer mais desconfiança que os homens quando assumem esses papéis. Relacionado a essas questões, 66,3% das respondentes concordaram que as mulheres precisam se impor para garantir o respeito como líderes.

É interessante também analisar questões de gênero em relação à fonte da resistência às mulheres do sexo feminino (SANDBERG, 2013). Nesse sentido, enquanto 55,6% discordaram que as próprias mulheres resistem a cumprir ordens de gerentes mulheres, as respostas ficaram bem dispersas em relação à resistência dos homens para cumprir ordens de gerentes mulheres: 35,3% discordaram; 30,2% não concordaram, nem discordaram; 34,5% concordaram. Contudo, 51,3% concordaram que equipes predominantemente masculinas tendem a confrontar as líderes.

Um dos itens com maior nível de concordância (58,9%) referiu-se a casos de assédio moral ou sexual contra mulheres, tema também apontado na literatura (CATALYST, 2019; OIT, 2018). Vale ressaltar que, na questão final aberta, esse foi o tema mais presente, com sugestões de criar um canal para denúncias ou orientar os dirigentes a atuarem de modo mais assertivo diante de situações desse tipo.

Os resultados para as situações profissionais foram comparados por meio de testes não paramétricos em relação a variáveis de perfil. Não foram identificadas diferenças significativas



em relação à idade, ao gênero da chefia atual ou ao exercício passado de função comissionada (independente do exercício atual). Com relação aos demais dados pessoais ou profissionais analisados, foram identificadas diferenças pontuais e pequenas em relação às médias em alguns itens, porém com significância estatística:

- Os talentos de homens e mulheres são aproveitados independente do gênero: diferenças significativas entre alguns subgrupos nas variáveis de escolaridade e de função atual;
- É natural que os homens queiram assumir papéis de liderança mais que as mulheres: relações pontuais com escolaridade;
- As mulheres são mais associadas a trabalhos técnicos que a papéis de liderança: diferenças segundo unidades básicas de atuação;
- As mulheres são respeitadas no papel de liderança: diferenças pontuais em relação ao estado civil das respondentes;
- A responsabilidade pela família e pelos filhos é mais associada às mulheres: as mulheres com filhos tendem a concordar mais que as que não têm filhos;
- Há casos de assédio moral contra mulheres: diferenças entre subgrupos de escolaridade.

Com relação às ações ou políticas para ampliar a representatividade feminina nas funções, os maiores índices de concordância se relacionaram a propostas que abordam assédio e discriminação no trabalho, à sensibilização sobre a atuação feminina e a benefícios. No que diz respeito ao assédio e à discriminação, as medidas são: disseminar ações de conscientização sobre comportamentos machistas comuns (M=4,2; DP=0,8) e realizar campanhas de sensibilização sobre assédio moral ou sexual (M=4,2; DP=0,8). Com relação à sensibilização sobre a atuação feminina, destacaram-se: divulgar os exemplos de mulheres na liderança (M=4,1; DP=0,8); realizar eventos sobre liderança feminina no governo (M=3,9; DP=1,0); tratar questões de gênero em cursos de liderança (M=3,9; DP=1,0); realizar campanhas informativas sobre os resultados da diversidade, não restritas a questões de gênero (M=3,9; DP=0,9). Quanto a benefícios, destacaram-se dois itens que apresentaram propostas não restritas às mulheres: implantar horário flexível para homens e mulheres em funções de liderança (M=3,9; DP=1,1) e ampliar tempo no berçário para filhos de servidoras e servidores que ocupam funções de liderança (M=3,9; DP=1,1).

Sobre essas propostas de ação, os itens que obtiveram médias mais baixas e maior dispersão nas respostas foram justamente aqueles que sugeriam algum diferencial de tratamento para as mulheres. O principal exemplo, nesse sentido, foi a questão de cotas de liderança feminina para refletir a proporção do total de mulheres no TCU, proposição que obteve a média mais baixa (M=2,6; DP=1,4), com um índice de discordância de 59,4%. Também obteve um alto nível de discordância (62,4%) e média baixa (M=2,5; DP=1,3), a proposta de ofertar pontos extras para mulheres, em processos seletivos para ocupação de funções, para que tivessem preferência de escolha em situações de empate com candidatos homens. Nesse sentido, a opinião das mulheres se assemelhou a tendências apontadas na literatura (INSTITUTO ETHOS,



2000; MCKINSEY, 2019; GRANT THORNTON, 2019), exceto em relação a metas ou cotas para equilíbrio de gênero em níveis de liderança e recompensas a elas relacionadas.

Do total de respondentes, 48,2% exercem função comissionada, mas apenas 17,3% ocupam papel caracterizado como de liderança formal. Além disso, 63% exerceram função comissionada no passado, independentemente de continuarem ou não na posição. Dentre as que não exerceram funções no passado, os principais motivos, que podiam ser cumulativos, foram: por opção pessoal (43,1%), porque não teve oportunidade (40,3%) ou porque não foi convidada (29,2%). Dentre as que exerceram funções no passado, 70,6% tiveram experiência em posições de natureza gerencial.

A maioria das respondentes apontou interesse em exercer função(ões) comissionada(s), sendo que 38,68% de liderança e 24,69% em outras funções, exceto de liderança. Dentre as que manifestaram desejo de exercer função de liderança, foram estes os principais motivos, cumulativos ou não: quer desenvolver competências de liderança (67%); gosta de se desafiar (64,9%); promover mudanças em sua área de atuação (59,6%); gosta de liderar pessoas (41,5%); o papel de liderança está relacionado com seu propósito (41,5%); ser um exemplo para outras mulheres (37,2%); gosta de exercer influência (34%); receber o valor da FC (31,9%); gosta de lidar com o contexto político na organização (29,8%); ser reconhecida como líder (23,4%); ser um exemplo para seus filhos ou família (19,1%).

Dentre as que não desejam assumir função de liderança, incluindo as que se interessam por outras funções, estes foram os motivos apontados, cumulativos ou não: prefere ter horário flexível e/ou limitado a 7h/dia (55,7%); prioriza sua qualidade de vida (45%); prefere trabalhos técnicos (38,9%); o valor da FC não compensa frente à demanda (35,8%); prefere não lidar com o contexto político da organização (31,3%); prefere fazer teletrabalho (28,2%); por opção pessoal (26,7%); prioriza a maternidade (25,2%); não gosta de liderar pessoas (17,6%); o papel de liderança não está relacionado com seu propósito (16%); prioriza outras atividades fora do TCU, relativas a estudos ou trabalhos (15,3%); não se sente preparada (15,3%); não crê que terá oportunidade (11,4%); tem responsabilidade por cuidar de outras pessoas que não sejam filhos (8,4%).

Para se analisar a relação entre interesse em assumir função de liderança e filhos, foram realizados cruzamentos de dados entre as variáveis envolvidas. Não foi identificada relação entre esse interesse e o fato de ter filhos, sendo que 41,17% das mulheres sem filhos desejam exercer função de liderança, assim como 42,04% das que têm filhos. Com relação à quantidade de filhos, 45,24% das mulheres com um filho desejam função de liderança, assim como 39,77% das que têm dois filhos e 48% das que têm três filhos. Nas comparações por faixa etária dos filhos, também não houve indicativo de que as mães tenham menor interesse em assumir função de liderança que as mulheres sem filhos. A exceção se refere às mulheres com filhos de mais de 25 anos, das quais apenas 29,63% desejam função de liderança, em comparação com 44,6% das que têm filhos mais novos e 32,56% das mulheres sem filhos, o que contradiz a hipótese 4 proposta no estudo.

Por fim, foi analisado se as mulheres que possuem experiência em liderança (anterior ou atual) percebem mais claramente as diferenças de gênero em relação às oportunidades para o exercício de funções de liderança. De modo geral, não houve diferenças com significância



estatística a esse respeito para o item sobre oportunidade de assumir funções de liderança (segmento 1 do questionário) ou para questões que se referem a liderança nos itens de situações profissionais (segmento 2). Observou-se apenas uma diferença com significância estatística na percepção entre Chefes de Serviço/Gerentes de Processo e mulheres com função de Oficial de Gabinete, Especialista ou Assistente Auxiliar, no item referente à oportunidade de assumir funções de liderança, porém com médias muito próximas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados coletados no TCU refletiram o contexto descrito para o Brasil na literatura prévia, considerando especificidades relativas à atuação na Administração Pública Federal. Há diferenças significativas no acesso das mulheres a funções de liderança, sendo que elas percebem que têm menos oportunidades e facilidades em várias situações relativas à atuação profissional.

A partir dos resultados da pesquisa, foi possível alcançar todos os objetivos propostos, ou seja, foram descritos os resultados quanto a: diferenças de oportunidades em comparação com os homens (objetivo 1); situações do contexto profissional que também apontam diferenças de gênero, inclusive comparando opiniões segundo o perfil (objetivos 2 e 5); nível de concordância das mulheres sobre ações ou políticas institucionais que podem ampliar a participação profissional feminina, com identificação das preferências (objetivo 3); motivos para optar ou não por papéis formais de liderança, por experiência passada ou interesse futuro (objetivo 4).

Com relação às três primeiras hipóteses, houve evidências de que: as mulheres opinam que os homens têm mais oportunidades e facilidades para assumir e exercer funções de liderança; as mulheres opinam que os homens têm mais oportunidades e facilidades para conciliar o trabalho com as demandas pessoais ou familiares; as mulheres apontaram que têm menos oportunidades que homens em relação a posições de liderança com maior concordância do que em relação a oportunidades ligadas a trabalhos ou funções técnicas.

A partir dos resultados, foram rejeitadas as duas últimas hipóteses. Não houve evidências de que o interesse em assumir função de liderança seja menor para mulheres que têm filhos, sobretudo quanto menor for a idade deles. Também não foram identificadas diferenças significativas que apontem que as mulheres que possuem experiência em liderança percebam mais claramente as diferenças de gênero em relação às oportunidades para o exercício de funções de liderança.

A principal limitação do estudo foi o fato de a amostra ter se restringido a um órgão público federal, o que limita a generalização dos achados, inclusive para outras esferas de governo. O fato de a pesquisa ter sido aplicada apenas com mulheres decorreu do objetivo de aprofundar os pontos de vista femininos, mas impossibilitou comparar com as opiniões masculinas. Para compensar essa limitação, é interessante que os dados sejam debatidos com grupos mistos, para que homens e mulheres se apoiem na implantação das medidas institucionais.

Na revisão de literatura identificou-se a necessidade de mais pesquisas quantitativas, inclusive que comparem a percepção de homens e mulheres. Além disso, alguns temas necessitam ser



mais investigados, como a reação dos homens às ações e políticas de igualdade de gêneros implantadas em diferentes níveis. No âmbito organizacional, também é preciso investigar o impacto da diversidade de gênero sobre os resultados no nível individual, das equipes e da instituição como um todo, em indicadores variados de desempenho, produtividade, satisfação e outros resultados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIONAID BRASIL. **Mulheres e Trabalho: um retrato dos impactos das questões de gênero nos direitos trabalhistas, mercado urbano e rural e carga de trabalho não pago**. Relatório. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://actionaid.org.br/fique-por-dentro/publicacoes/>. Acesso em 24 dez. 2019.
- AGUIAR, G. S. e SIQUEIRA, M. V. S. Diversidade Cultural no Trabalho: os desafios em ser mulher em uma organização financeira. **Anais do XXXI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-B1663.pdf>. Acesso em 4 jan. 2020.
- BILIMORIA, D. **Women in Leadership: Inspiring Positive Change**. Curso (Aula 1), Case Western Reserve University. Disponível em: <https://www.coursera.org/learn/women-in-leadership/lecture/mloY3/watch-our-organizations-need-women-leaders>. Acesso em 23 set 2019.
- CATALYST. **Quick Take: Sex Discrimination and Sexual Harassment**. Relatório, 2018. Disponível em: <https://www.catalyst.org/research/sex-discrimination-and-sexual-harassment/>. Acesso em 16 dez. 2019.
- CATALYST. **Quick Take: Women in the Workforce – Global**. Relatório, 2019. <https://www.catalyst.org/research/women-in-the-workforce-global/>. Acesso em 16 dez. 2019.
- CERIBELI, H. B.; INÁCIO, R. O.; COLARES, A. F. V.; SILVA, A. L. R. Uma Análise das Práticas de Gestão de Pessoas das Organizações sob a Ótica da Diversidade de Gênero. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, Vol. 11, No. 3, 97-115, set./dez. 2016.
- CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário**. Relatório, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/81f29f0813e465dbe85622cfad08b4b1.pdf> Acesso em 23 dez. 2019.
- DREHER, G. F. Breaking the glass ceiling: The effects of sex ratios and work–life programs on female leadership at the top. **Human Relations**, Vol. 56(5), 541–562, SAGE Publications London. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0018726703056005002>. Acesso em 4 jan. 2019.
- DUARTE, A.; D'OLIVEIRA, T.; GOMES, J. «Imperium femininis»... Uma liderança de sucesso escondido. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**. Jul/set 2009. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpbg/v8n3/v8n3a02.pdf>. Acesso em 5 out. 2019.



FERNANDES, M. N. F.; BRITO, E. S.; SILVA, A. G.; PICCOLO, I. B.; SOUZA, J. L.; CUNHA, L. P.; MAKYAMA, T. S. V. Assédio, sexismo e desigualdade de gênero no ambiente de trabalho. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**. Vol. 14, No.1, 2019. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/615>. Acesso em 9 nov. 2019.

FERREIRA, M. C. Sexismo hostil e benevolente: inter-relações e diferenças de gênero. **Temas em Psicologia**., Vol. 12, No. 2, 119-126, Ribeirão Preto, 2004. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-389X2004000200004&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2004000200004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 9 nov. 2019.

FLEURY, M. T. L. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 40, No. 3, 18-25, 2000. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-40-num-3-ano-2000-nid-46467/>. Acesso em 30 dez. 2019.

GRANT THORNTON. **Women in Business 2019**. Relatório, 2019. Disponível em: <https://www.grantthornton.com.br/insights/articles-and-publications/women-in-business-2019/>. Acesso em 20 dez. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Relatório, 2018. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=publicacoes>. Acesso em 20 dez. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Divulgação Especial Mulheres no Mercado de Trabalho**, Relatório, 2019. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=downloads>. Acesso em 20 dez. 2019.

INSTITUTO ETHOS. **Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade**. São Paulo: Instituto Ethos, 2000. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/30.pdf>. Acesso em 10 nov. 2019.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura**, nº 45, 4º trimestre de 2019. Relatório, 2019. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191212\\_cc\\_45\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191212_cc_45_mercado_de_trabalho.pdf). Acesso em 21 dez. 2019.

McKINSEY, Company. **Women in the Workplace 2019**. Relatório, 2019. Disponível em: [https://wiw-report.s3.amazonaws.com/Women\\_in\\_the\\_Workplace\\_2019.pdf](https://wiw-report.s3.amazonaws.com/Women_in_the_Workplace_2019.pdf). Acesso em 22 dez. 2019.

MOURÃO, T. M. F.; GALINKIN, A. L. Equipes Gerenciadas por Mulheres - Representações Sociais Sobre Gerenciamento Feminino. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Vol. 21(1), 91-99, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prc/v21n1/a12v21n1>. Acesso em 15 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 5 out. 2019.



OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Acabar com a violência e o assédio contra mulheres e homens no mundo do trabalho**. Relatório V(1) da Conferência Internacional do Trabalho, 107.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, 2018. Disponível em: [http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Violencia\\_Assedio\\_Relatorio\\_V1\\_OIT\\_2018.pdf](http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/Violencia_Assedio_Relatorio_V1_OIT_2018.pdf). Acesso em 21 nov. 2019.

PAUSTIAN-UNDERDAHL, S. C.; WALKER, L. S.; WOEHR, D. J. Gender and Perceptions of Leadership Effectiveness: A Meta-Analysis of Contextual Moderators. **Journal of Applied Psychology**, Vol. 99, No. 6, 1129-1145, 2014. Disponível em: <https://www.apa.org/pubs/journals/releases/apl-a0036751.pdf>. Acesso em 21 nov. 2019.

PWC, PriceWaterhouseCoopers. **Women in Work**. Relatório, 2019. Disponível em: <https://www.pwc.co.uk/services/economics-policy/insights/women-in-work-index.html>. Acesso em 22 nov. 2019.

REZENDE, F. V., CARVALHO NETO, A. e TANURE, B. Percepção de Executivos e Executivas sobre Estilos de Liderança. **REUNA**, Vol. 19, No. 4, 107-130, Edição Especial sobre Liderança, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/640/587>. Acesso em 15 nov. 2019.

SANDBERG, S. Faça acontecer: **Mulheres, Trabalho e a Vontade de Liderar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SANTOS, J. C. S.; ANTUNES, E. D. D. Relações de gêneros e liderança nas organizações: rumo a um estilo andrógino de gestão. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, Ano 10, No. 14, 2013. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/96848>. Acesso em 13 nov. 2019.

SILVA, E. P.; TORRES, C. V. **Percepção de abertura ao diverso: oportunidades entre Mulheres e Homens no TCU**, 2017, Não publicado.

SANDERG, D. J. **Quantamental Research. #Change Pays: Although Still Underrepresented, Women in the C-Suite are Driving Profitability**. Relatório da S&P Global Market Intelligence, 2019. Disponível em <https://pages.marketintelligence.spglobal.com/rs/565-BDO-100/images/Quantamental%20Research%20-%20Change%20Pays%20Female%20Executives.pdf>. Acesso em 13 nov. 2019.

SMARTLAB. **Observatório da Diversidade e da Igualdade de Oportunidades no Trabalho**. Disponível em: <https://smartlabbr.org/diversidade>. Acesso em 5 out. 2019.

UNITED NATIONS. **Minimum Set of Gender Indicators**. Disponível em: <https://genderstats.un.org/#/indicators>. Acesso em 5 out. 2019.

WEF, World Economic Forum. **Global Gender Gap Report 2020**, 2019. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf). Acesso em 24 dez 2019.

---

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





# TCU publica nova versão do Manual de Auditoria Operacional

O Tribunal de Contas da União publicou em novembro desse ano a 4ª edição do seu Manual de Auditoria Operacional (MAO) (BTCU especial no 29, de 12/11/2020). A versão 2020 do MAO é resultado de um cuidadoso processo de revisão interna e consulta pública, que resultou na apresentação de 180 sugestões de aperfeiçoamento por parte de diferentes atores.

O novo MAO incorpora aperfeiçoamentos que o tornam mais relevante como principal documento orientador da prática desse tipo de auditoria no TCU. Cabe destacar que, alinhado à norma internacional para auditoria operacional (ISSAI 3000), essa versão tornou obrigatório o cumprimento de certos procedimentos profissionais para assegurar a alta qualidade do trabalho, criando assim a figura do requisito.

Essa é a terceira revisão do documento, cuja versão original foi elaborada em 1998, como resultado do Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a *Virginia Polytechnic Institute and State University* e a *National Academy of Public Administration*. Na sequência, foi elaborada a versão 2000, que incorporou os conhecimentos e as novas técnicas assimiladas nos trabalhos de auditoria a partir de 1998, com a implementação do Projeto de Cooperação Técnica TCU - Reino Unido. A versão 2010 do MAO incorporou normas e orientações internacionais de auditoria que haviam sido aprovadas após a edição anterior, além de refletir a evolução metodológica na prática de auditoria durante a década.

O MAO 2020 abrange os desenvolvimentos em métodos e técnicas de auditoria operacional implementados pelas unidades técnicas da Segecex desde 2010, entre as quais destacam-se a adoção da Estratégia Global de Auditoria, a avaliação de risco em auditoria operacional e orientações sobre o tratamento do risco de fraude, o aperfeiçoamento da Matriz de Planejamento, o novo modelo de resumo para relatórios, aspectos relativos ao enfoque integrado de governo e as novas disposições do Tribunal sobre a proposição de deliberações.

O manual apresenta *hiperlinks* para os documentos nele citados, para orientações complementares, modelos e exemplos que apoiam o trabalho das equipes de auditoria, o que facilitará sua utilização. Questionamentos e dúvidas sobre o MAO podem ser encaminhados para [semec@tcu.gov.br](mailto:semec@tcu.gov.br).



Fonte: TCU/SECOM



# Destaques da Jurisprudência do TCU

(de julho a dezembro de 2020)

Ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência, o TCU pode aprovar Súmula da Jurisprudência, que se constitui de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal.

Ademais, o TCU, ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores, pode instaurar incidente de uniformização de jurisprudência. Para dirimir a questão suscitada, o Tribunal poderá firmar entendimento, de caráter normativo, que orientará futuras deliberações. O acórdão que resolver a divergência pode constituir enunciado de Súmula sobre a matéria.

No segundo semestre de 2020, o TCU firmou os seguintes entendimentos:

## **TCU FIXA NOVO ENTENDIMENTO SOBRE CONCESSÃO DE PENSÃO A FILHAS MAIORES SOLTEIRAS**

**Acórdão 2.175/2020-TCU-Plenário. Relator: Min. Walton Alencar**

O Tribunal realizou o monitoramento das determinações constantes do Acórdão 2780/2016-TCU-Plenário, proferido em decorrência de auditoria que avaliou as folhas de pagamento dos órgãos da Administração Pública Federal e identificou pagamentos indevidos em pensões especiais instituídas por ex-servidores em favor de filhas maiores solteiras, com base na Lei 3.373, de 1958.

O monitoramento atual reflete o entendimento do Tribunal acerca de desvios ocorrentes nas pensões pagas a filhas maiores solteiras, em dezenas de milhares de processos, conforme apurado em inúmeros casos concretos, bem como foi especialmente constituído para restabelecer o modelo de legalidade administrativa tido como o mais consentâneo com a Constituição e a legislação vigente.

Ao analisar a questão, o TCU fez a revisão dos critérios de aferição da regularidade de pagamento de pensão a filha maior solteira e, também, de alguns procedimentos definidos no Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário.

Assim, o Tribunal fixou novo entendimento sobre o assunto, nos seguintes termos:

“a pensão civil deferida à filha maior solteira, com base no art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/1958, somente poderá ser extinta, em caráter irretratável, nas hipóteses em que a beneficiária:



- a) ocupar cargo público permanente;
- b) contrair casamento ou manter união estável; ou
- c) perceber outros benefícios decorrentes da alteração do estado civil, como a pensão prevista no artigo 217, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei 8.112/1990 e a prevista no artigo 74, combinado com o artigo 16, inciso I, da Lei 8.213/1991”.

### **TCU CONFIRMA QUE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DEVEM RESPEITAR CONDICIONANTES**

**Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo**

O Tribunal apreciou representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) a respeito de possíveis irregularidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei Complementar 162, de 2018 e da Lei 13.606, de 2018, por estarem em desacordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e o art. 112 da Lei 13.473, de 2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018.

O MPTCU alegou que as normas que regem a concessão de benefícios tributários são claras no sentido de que é imprescindível o cálculo dos impactos resultantes desse tipo de benefício previamente a sua instituição, o que não ocorreu quando da criação do Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN) e Programa de Regularização Rural (PRR).

Assim, no intuito de contribuir para a mitigação ou resolução da causa do problema, o Tribunal, recomendou ao Ministério da Economia e à Casa Civil que busquem sistematizar e definir os papéis dos órgãos centrais e essenciais da área econômica, para que atuem de forma integrada com os órgãos setoriais e específicos do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando ao aperfeiçoamento do sistema de autocontrole de concessão e ampliação de benefícios fiscais.

O TCU, tendo em vista o referencial teórico analisado, também entendeu pertinente firmar o entendimento de que, “as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas.”

Nesse contexto, o Tribunal decidiu, ainda, alertar o Poder Executivo de que as propostas legislativas de iniciativa do Presidente da República e quaisquer iniciativas aprovadas por projeto de lei para conceder benefícios de natureza tributária, desacompanhadas das medidas de compensação previstas na LRF, não se conformam com o pressuposto da gestão fiscal responsável.



## AUXÍLIO DA UNIÃO AOS ENTES SUBNACIONAIS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE DA COVID-19 TEM NATUREZA JURÍDICA FEDERAL

**Acórdão 4.074/2020- Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas**

O TCU analisou a natureza jurídica dos repasses federais, a título de apoio ou de auxílio financeiro, instituídos pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). O debate sobre a natureza jurídica dos repasses ocorreu em razão de divergências de entendimento entre órgãos do Poder Executivo Federal acerca do modo de contabilização e fiscalização das transferências financeiras excepcionais previstas nos normativos que criaram o Programa.

Essas dissensões se acentuaram após a divulgação de notas técnicas e manifestações oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no sentido de que os recursos transferidos constituíram receitas originárias dos entes subnacionais. Eles teriam, assim, o mesmo tratamento jurídico das transferências constitucionais a título de repartição de receita.

No entanto, a conclusão do TCU ocorreu no sentido contrário. O Tribunal firmou o entendimento de que os repasses a título de apoio ou auxílio financeiro instituídos pela Lei Complementar 173/2020 e pela Lei 14.041/2020 têm natureza jurídica federal. Eles são despesas próprias da União custeadas com recursos de fontes provenientes da emissão de títulos públicos e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

Dessa forma, para o Tribunal, o referido auxílio financeiro se insere no contexto de cooperação e é repassado aos entes subnacionais segundo critérios de distribuição e restrições à entrega, à aplicação e ao emprego. Esses critérios são incompatíveis com as salvaguardas constitucionais que preservam a repartição de receita tributária de qualquer interferência do ente transferidor.

O TCU concluiu, ainda, que é inadequado deduzir essas transferências como despesas da receita corrente para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) federal. Isso porque a União custeou essas despesas próprias, preponderantemente, com fonte proveniente de receita de capital. Ao deduzir valores de despesas cujos recursos sequer integraram a receita corrente bruta, a STN produz diminuição da RCL federal e compromete a autonomia de poderes e órgãos da União.



# Índice de autores

## A

---

**ALENCAR, Ana Lúcia Arraes de** 13

A necessidade de evolução na atuação das corregedorias dos tribunais de contas: novos tempos, novos contextos.

## B

---

**BARBOSA, Dione Mary de Cerqueira** 13

A necessidade de evolução na atuação das corregedorias dos tribunais de contas: novos tempos, novos contextos.

**BARBOSA, Jandeson da Costa** 120

Interesse público constitucional, harmonização de direitos fundamentais e transformação da sociedade

**BARCELOS, Marluce Noronha** 13

A necessidade de evolução na atuação das corregedorias dos tribunais de contas: novos tempos, novos contextos.

## C

---

**CAETANO, Adriana** 56

O sigilo fiscal e a prestação de contas da Presidência da República

## F

---

**FORN, I João Paulo Gualberto** 77

Controle de Constitucionalidade pelo tcu: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF

## J

---

**JÚNIOR, Tales Guedim** 101

Práticas Sustentáveis: Estudo de caso da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC

## L

---

**LINS, Maria Paula Beatriz Estellita** 168

Participação feminina no trabalho: O caso do TCU

## M

---

**MEURER, Willian** 101

Práticas Sustentáveis: Estudo de caso da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC

**MURY, Luiz Gilberto Monclaro** 156

Auditoria Operacional com ênfase no princípio da efetividade: Aplicação em um caso prático

**N**

---

**NEVES, Rafael Burlani** 101

Práticas Sustentáveis: Estudo de caso da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC

**NOGUEIRA, Gilberto Souza** 56

O sigilo fiscal e a prestação de contas da Presidência da República

**P**

---

**PAULA, Eduardo Loula Novais de** 38

Reforma Administrativa: novos princípios da Administração Pública

**PYLRO, Isabela de Freitas Costa Vasconcellos** 133

COVID 19: reflexos do cenário pandêmico nos teletrabalhadores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)

**S**

---

**SANDRI, Bianca Tristão** 133

COVID 19: reflexos do cenário pandêmico nos teletrabalhadores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)

**SOUZA, Fábio Vargas** 133

COVID 19: reflexos do cenário pandêmico nos teletrabalhadores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)

## SUBMISSÃO DE ARTIGOS

### IDIOMA

A Revista do TCU é um periódico bilíngue (português/inglês). Os artigos selecionados são traduzidos gratuitamente. São aceitos textos escritos em português e inglês. O título, o resumo e as palavras-chave devem ser informados em português e em inglês.

### AVALIAÇÃO CEGA

Os artigos a serem publicados são selecionados pelos membros do Conselho Editorial, que recebem os trabalhos sem qualquer forma de identificação do autor. Para assegurar imparcialidade ao processo, é necessário que a identificação de autoria seja realizada em documento separado. As informações de autoria devem também ser removidas da opção “Propriedades”.

Devem ser enviados, portanto, dois arquivos: 1. o texto do artigo de acordo com o template e 2. os nomes e currículos dos respectivos autores.

### AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

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. Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

## CRITÉRIOS DE SUBMISSÃO

Os artigos devem ser encaminhados para publicação através do sistema OJS disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/about/submissions>>. A seleção de artigos observa os seguintes critérios:

### IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

Incluir na primeira folha do documento, separado do texto do artigo, currículo resumido com máximo de 250 caracteres, indicando nome(s) do(s) autor(es), instituição, cargo/função e formação acadêmica. Informar endereço para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

### CONTEÚDO

Compatibilidade com a temática da Revista (relativa a Tribunais de Contas, Controle Externo, Administração Pública, Direito Público, Contabilidade, Finanças e Auditoria no âmbito do setor estatal). Contribuição original e inédita, que não esteja em processo de avaliação por outra publicação (PORTARIA TCU Nº 292/1995). Qualidade, objetividade e impessoalidade do texto. Linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.



## CITAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Citações de acordo com a versão mais atual da NBR 10520 da ABNT, conforme os exemplos a seguir:

### **Citação direta**

Segundo Barbosa (2007, p. 127), “entende-se que ...”,  
ou  
“Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 127).

### **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), ...

(BARBOSA, 2007b, p. 94).

Notas de rodapé devem ser evitadas, exceto para informações adicionais sobre trabalhos em andamento ou não publicados, ou comunicação pessoal.

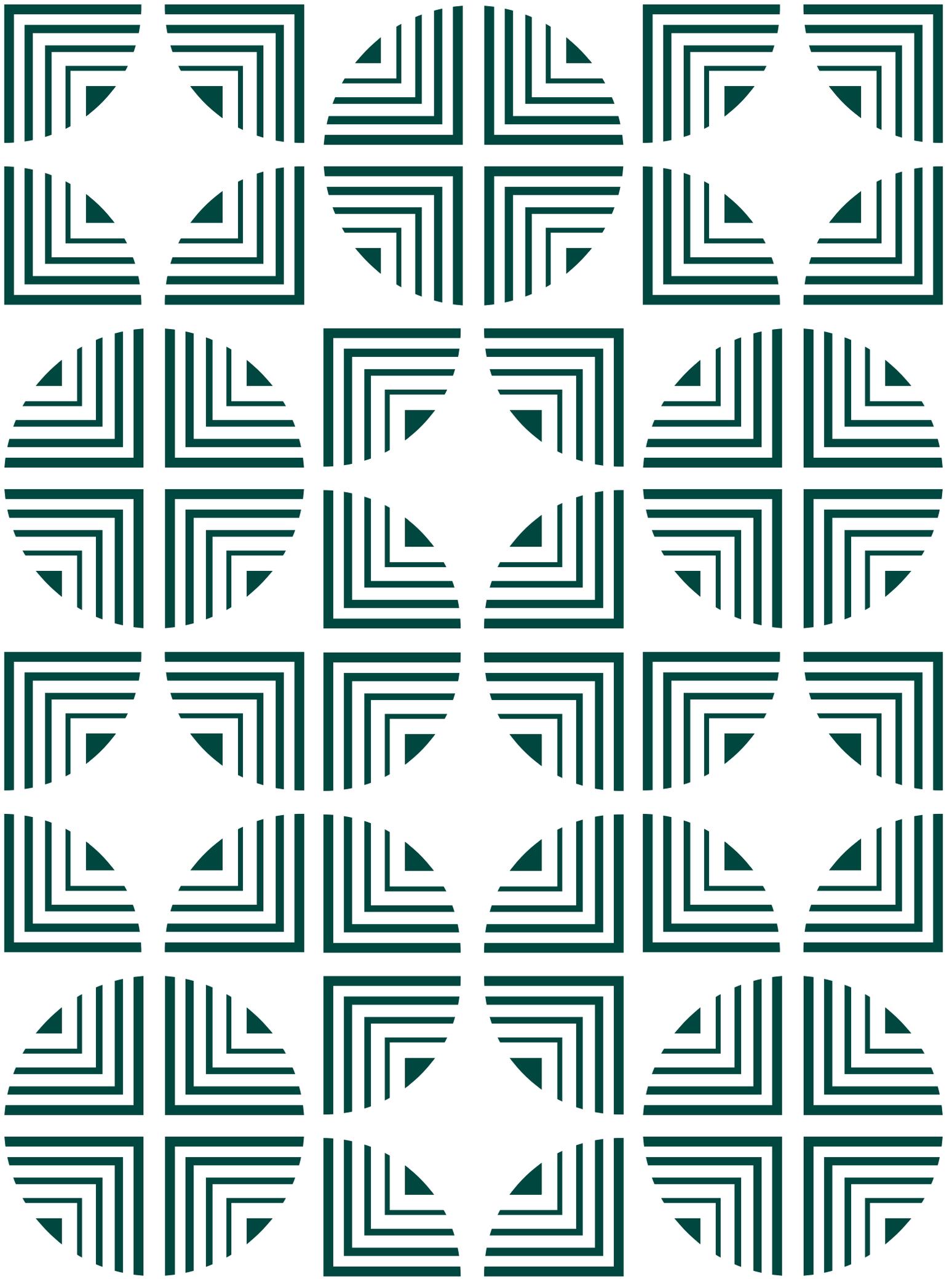
Lista de referências completas utilizadas no artigo, de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da ABNT. a) somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público; b) as referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda; c) os artigos submetidos poderão ser referenciados em parte ou no todo, em formato impresso ou digital.

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. 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.

## **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.

