



ENTREVISTA

Página 6

**Ministro Luís
Roberto Barroso**

Eleições 2022: desafios
para o Estado
Democrático de Direito

Opinião | Página 11

O teto de gastos no Brasil
e o risco de abandoná-lo.

Marcos Mendes

Destaque | Página 187

Programa TCU +Cidades
atua para fortalecer
a gestão municipal





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

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

MINISTROS-SUBSTITUTOS

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

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

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



© Copyright 2021, Tribunal de Contas da União do Brasil

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

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

www.tcu.gov.br

Missão

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

Visão

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



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

v.

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

ISSN 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 Bruno Dantas

CONSELHO EDITORIAL

Augusto Sherman Cavalcanti

(Ministro-Substituto)

Cristina Machado da Costa e Silva

(Procuradora-Geral Ministério Público junto ao TCU)

Adriano Cesar Ferreira Amorim

(Secretário-Geral da Presidência)

Leonardo Rodrigues Albernaz

(Secretário-Geral de Controle Externo)

Lúcio Flávio Ferraz

(Secretário-Geral de Administração)

Ana Cristina Melo Pontes de Botelho

(Diretora-Geral / Instituto Serzedello Corrêa)

EDIÇÃO

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

Clemens Soares dos Santos

Cibele de Oliveira Lyrio

REVISÃO

Paula Nardelli Pinto Barbosa

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

ISSN eletrônico - 2594-6501



PREZADO LEITOR,

A Edição 148 marca um momento de transformação e de crescimento da Revista do TCU (RTCU), com muitas novidades, como a indexação em várias bases de dados de pesquisas científicas; a integração à Rede Cariniana, um sistema de preservação digital de documentos eletrônicos que garante o acesso permanente ao conteúdo da revista; e a divulgação do nome dos pareceristas *ad hoc* que fazem a avaliação cega dos artigos.

Além disso, dando prosseguimento à implementação das melhores práticas editoriais, a RTCU está se associando à Associação Brasileira de Editores Científicos (Abec), o que possibilitará tanto a utilização do identificador DOI (Digital Object Identifier), um código persistente e único que torna os arquivos permanentes na *web*, facilitando o registro e, principalmente, a localização de publicações *online*, quanto o acesso a uma ferramenta antiplágio, o que se mostra essencial para a melhoria contínua do periódico.

Também no âmbito do conteúdo, a RTCU destaca temas relevantes para o Brasil sob a ótica de acadêmicos e gestores.

O entrevistado desta Edição é o Ministro do Supremo Tribunal Federal e atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Luís Roberto Barroso. Em sua fala, o ministro comenta sobre as eleições de 2022 e os desafios para o Estado Democrático de Direito.

Na coluna Opinião, Marcos Mendes, doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e autor de livros de referências sobre finanças públicas, apresenta uma visão crítica a respeito do teto de gastos no Brasil, fazendo uma retrospectiva histórica dessa regra fiscal e demonstrando os riscos de abandoná-la.

Na coluna Destaque, figura o Programa TCU+Cidades, que, alinhado às metas da Presidente Ana Arraes de apoiar a gestão municipal, está contribuindo para a qualificação dos gestores em prevenir falhas na aplicação dos recursos públicos, seja por intermédio de eventos como o Diálogo Público, seja pelas publicações que veiculam orientações em áreas como contratações públicas, boas práticas de gestão fiscal, prestação de contas de transferências da União, obras públicas e gestão em educação e saúde.

A Jurisprudência Comentada apresenta importantes acórdãos prolatados pelo TCU. Os dois primeiros, sob a relatoria do Ministro Walton Alencar, tratam de fiscalizações em que se avaliou a situação do gás natural brasileiro e o acompanhamento da concessão do sistema rodoviário da BR-116/RJ/SP e da BR-101/SP/RJ. Em seguida, na relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o TCU apreciou o acompanhamento da gestão de TI em projetos do Ministério da Saúde e respondeu à consulta quanto à viabilidade da celebração de contrato de fornecimento de vacinas para o enfrentamento da Covid-19 com cláusula limitadora de responsabilidade contratual e civil das empresas fornecedoras.

Os artigos abordam tópicos variados, tais como: os resultados de auditoria realizada por iniciativa conjunta das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países da América Latina e do Caribe para avaliar a implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e

de desenvolvimento dirigidas às fronteiras; a atuação do Centro Cultural do TCU na formação da cidadania em alunos da educação básica; a relação entre o Acórdão nº 1.214/2013-TCU-Plenário e a redução, em órgãos do Poder Executivo federal, das rescisões contratuais em serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra; os efeitos do trabalho virtual para a saúde mental do indivíduo sob a ótica da neurociência; a inaplicabilidade dos regimes temporários e excepcionais regidos pela Medida Provisória nº 1.047/2021 na contratação direta de obras de engenharia por dispensa de licitação; as evidências de que lideranças partidárias de ideologias divergentes, tais como Dom Pedro II e o Visconde de Mauá, defenderam valores republicanos e democráticos essenciais; as atribuições e as responsabilidades do ordenador de despesas; o desenvolvimento da Justiça Administrativa brasileira, com origem na flexibilização do sistema de controle judicial formalmente adotado – o sistema de jurisdição una; e o impacto da solução de instrução assistida de pareceres sobre processos judiciais da Conjur na mudança de paradigmas e as possibilidades da aplicação dessa solução em outras áreas do Tribunal.

Assim, diante de tantos assuntos enriquecedores e instigantes, convido todos a mergulharem na leitura desta Edição, reiterando o convite para que participem da Revista do TCU, comentando ou contribuindo com artigos e pareceres.

Boa leitura!

**Bruno Dantas**

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



Sumário

Índice e Destaques

Entrevista

6

Eleições de 2022: os desafios para o Estado Democrático de Direito

Luís Roberto Barroso

Opinião

11

O teto de gastos no Brasil e os riscos de abandoná-lo

Marcos Mendes

Artigos

19

Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização

Franklin Brasil Santos

Tânia Lopes Pimenta Chioato

Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe

Mário Júnior Bertuol

Tiago Modesto Carneiro da Costa

Contratação de obras de engenharia: inaplicabilidade dos regimes excepcionais e instrumentos possíveis de serem adotados

Edcarlos Alves Lima

A Gestão de Equipes Virtuais: um olhar da neurociência no bem-estar e gestão das equipes virtuais

André Anderson de Oliveira Barbosa

Instrução Assistida de Pareceres sobre Processos Judiciais: Assistente Conjur

Luís André Dutra e Silva

Caio Cesar Sobreira Stigert

Leonardo Augusto da Silva Pacheco

O papel do Centro Cultural TCU na formação da cidadania na educação básica

Maria Paula Beatriz Estellita Lins

Ordenador de despesas

Gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal

Carlos Wellington Leite de Almeida

Uma justiça administrativa no Brasil

Vitor Levi Barboza Silva

Paulo Cavichioli Carmona

Sandro Lúcio Dezan

O Imperador e o Visconde: dois projetos de modernização divergentes orientados pelo rigor técnico-científico

Gabriela Cilda Chaul Cruz

Destaques TCU

187

Jurisprudência
Comentada

190

Índice de autores

195

Pareceristas
ad hoc

197

Como publicar na
revista do TCU

198

56

76

95

104

128

146

167

Eleições de 2022: os desafios para o Estado Democrático de Direito



Foto: Divulgação TSE

Entrevista com **Luís Roberto Barroso**

Ministro do Supremo Tribunal Federal desde 2013, foi empossado Ministro do Tribunal Superior Eleitoral em maio de 2020. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1981, ingressou em 1985 como procurador do Estado do Rio de Janeiro. É mestre pela Universidade Yale (*Master of Laws*), doutor e livre-docente pela UERJ, tendo realizado estudos de pós-doutorado na *Harvard Law School*. Professor visitante da Universidade de Poitiers, França, da Universidade de Wrocław, Polônia, e da Universidade de Brasília (UnB). Leciona, ainda, no programa de mestrado e doutorado em direito do Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Possui experiência acadêmica na área de direito público em geral, incluindo teoria constitucional, direito constitucional contemporâneo, interpretação constitucional, controle de constitucionalidade, direito constitucional econômico e direito administrativo.

O entrevistado da Edição 148 é o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Indicado ao STF em 2013, já era conhecido tanto por sua atuação na advocacia em processos de relevância nacional, como a defesa da pesquisa com células tronco embrionárias, a união entre pessoas do mesmo sexo e a proibição do nepotismo, quanto por sua destacada carreira acadêmica na área do direito público, como docente de renomadas universidades e como escritor de inúmeras obras jurídicas. Nesta entrevista, o Ministro Barroso comenta, dentre outros assuntos, sobre as eleições de 2022 e os desafios para o Estado Democrático de Direito.



A justiça eleitoral se prepara para a realização das eleições gerais de 2022. Quais os grandes desafios previstos pelo TSE para o pleito eleitoral que se aproxima?

[LRB] O maior desafio, do ponto de vista do TSE, já está sendo superado: desfazer a dúvida que foi instilada, em pouco mais de 20% da sociedade, de que o sistema não é seguro. O Presidente parou com os ataques e vamos dar início a uma campanha coordenada e produzida por Nizan Guanaes. Tudo sem custo. Os outros desafios são procurar neutralizar o ódio e a violência política e conter as notícias fraudulentas.

Desde 2000, as eleições no Brasil são totalmente informatizadas. Que balanço o senhor faz dos mais de 20 anos do uso exclusivo da urna eletrônica no país?

[LRB] Sucesso total, felizmente. São 25 anos das urnas eletrônicas, cujo início de implantação se deu na presidência do Ministro Carlos Mário Velloso e que vem sendo aperfeiçoada desde então. Acabamos com a tradição brasileira de fraudes eleitorais e acusações verdadeiras ou infundadas contra a lisura da democracia. Há 25 anos, no Brasil, quem ganha leva. E quem tentou desacreditar o sistema saiu desacreditado e teve que voltar atrás.

Em agosto deste ano, a Câmara dos Deputados rejeitou e arquivou a PEC que previa a implantação do voto impresso. Houve três tentativas anteriores de adoção de voto impresso (2002, 2009 e 2015). A que o senhor atribui a desconfiança em relação ao voto eletrônico no Brasil e as iniciativas para resgate do voto impresso? Que garantias o eleitor pode ter acerca da segurança e integridade do nosso sistema de votação eletrônica?

[LRB] Na minha visão, havia nesse debate gente de boa-fé e gente de má-fé. Os de má-fé apostavam no voto impresso como possibilidade de criar confusão e na intenção de fraudar ou melar as eleições. Já entre os de boa-fé, existem três grandes grupos: os que desconhecem o sistema e não avaliam como ele é seguro e auditável; as pessoas que permanecem analógicas mesmo após a revolução digital e continuam acreditando mais no papel; e as que duvidam que alguma coisa concebida no Brasil e pouco adotada no mundo seja boa. É o que Nelson Rodrigues se referia como “complexo de vira-lata”. A urna eletrônica foi uma solução criativa e inovadora que resolveu os nossos problemas de fraude. Devemos nos orgulhar dela.

O TCU julgou, no dia 20/10/2021, a primeira etapa de auditoria na sistemática de votação eletrônica (Acordão nº 2522/2021 – TCU – Plenário), registrando que os mecanismos de auditoria adotados pelo TSE estão em aderência aos normativos vigentes e permitem a auditoria pública de todas as fases do processo eleitoral. Outras etapas de auditoria estão previstas até o final de 2023, para avaliação do ciclo eleitoral completo. Na visão do TSE, que contribuições o TCU pode dar ao realizar esse trabalho?

[LRB] A auditoria do TCU foi uma excelente iniciativa, que emprestou a credibilidade dos técnicos do Tribunal e dos Ministros ao sistema eletrônico de votação. Recentemente, nós criamos no TSE uma Comissão de Transparência das Eleições, com representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, e fizemos questão de convidar o TCU. O representante indicado foi o Ministro Benjamin Zymler, que é uma unanimidade por seu conhecimento e integridade. Outros Ministros, como o Ministro Bruno Dantas, têm sido bons interlocutores para o TSE. A meu ver, essa deve ser uma parceria permanente.

Uma das instituições que integra a Comissão de Transparência Eleitoral é o Tribunal de Contas da União, representado pelo Ministro Benjamin Zymler. Como esse grupo vai atuar e quais os resultados esperados?”

[LRB] Em razão da desconfiança gerada em alguns, por uma absurda campanha de desinformação, o TSE passou a tratar a questão da transparência quase com obsessão. Antecipamos para um ano a abertura dos códigos-fontes, para que todos os partidos e entidades previstos na legislação possam fiscalizá-los. Criamos a Comissão de Transparência Eleitoral para acompanhar todas as etapas do processo, até a totalização e divulgação dos resultados. Criamos um Observatório da Transparência Eleitoral, com dezenas de entidades da sociedade civil. E estamos pensando em aumentar o número de urnas que são aleatoriamente selecionadas no dia das eleições para serem submetidas ao teste de integridade, que é a verificação por uma auditoria independente de que a urna é totalmente íntegra e corresponde aos comandos dados pelos eleitores.

O senhor divulgou recentemente a criação do observatório de transparência das eleições que acompanharão os preparativos para o pleito de 2022. Uma das instituições que integra a comissão é o Tribunal de Contas da União, representado pelo Ministro Benjamin Zymler. Como esse grupo vai atuar e quais os resultados esperados?

[LRB] Como já referido acima, a Comissão de Transparência das Eleições acompanhará cada etapa do processo, da abertura dos códigos-fontes à divulgação do resultado, passando pelo Teste Público de Segurança, pela lacração dos sistemas, pela inseminação das urnas, pela apuração e transmissão dos resultados etc.

A expansão do uso de redes sociais ao redor do mundo tem afetado a dinâmica das eleições em todos os países democráticos. Qual a sua avaliação sobre o impacto potencial da tecnologia e das redes sociais no modelo de democracia representativa como conhecemos?

[LRB] A revolução tecnológica ou digital mudou a maneira como nós vivemos: como fazemos uma pesquisa, como fazemos compras, reservas e como ouvimos música. Transformações extremamente positivas. Em algum momento se imaginou que a internet pudesse se transformar numa grande Ágora democrática de debate público. Infelizmente, ela trouxe alguns subprodutos negativos, como a tribalização (grupos que só falam para si), campanhas de ódio, prática de crimes (pedofilia, terrorismo) e campanhas de desinformação. O debate público democrático tem sido afetado por essas disfunções, e, não por acaso, todas as democracias estão hoje debatendo a melhor maneira de se regular a internet e as mídias sociais. É preciso encontrar um ponto ótimo de equilíbrio entre a liberdade de expressão e a proteção da democracia.

O TSE criou, em 2019, o Programa de Enfrentamento à Desinformação com o objetivo de minimizar os efeitos das notícias falsas que circulam na internet. Como o Tribunal pretende atuar nesse campo para as eleições de 2022?

[LRB] Em 2020, nós nos preparamos para a guerra e acreditamos ter vencido. Montamos uma enorme operação de combate à desinformação eleitoral. Fizemos parcerias com todas as principais plataformas tecnológicas, com vistas a eliminar os comportamentos coordenados inautênticos (uso indevido de robôs, perfis falsos, contas duplicadas e *trolls*) para disseminar notícias falsas, e,



também, à remoção de conteúdos inverídicos de ataques à Justiça Eleitoral e ao sistema eletrônico de votação. Fizemos um acordo especial com o WhatsApp, que é a principal fonte de informação de 79% dos brasileiros, para combater disparos em massa ilegais. O WhatsApp derrubou ao todo 360 mil contas por comportamento ilegítimo.

Também fizemos parcerias com as principais agências de checagem de notícias para prontamente verificarem e desmentirem o que não era verdadeiro. Criamos uma página no site da Justiça Eleitoral chamada “Fato ou Boato”, na qual divulgávamos os desmentidos. Fizemos acordos com todas as empresas de telefonia para que o acesso a essa página fosse gratuito, isto é, sem que implicasse utilização do pacote de dados do usuário (*zero rating*). E a nossa parceria com as plataformas previa que elas dessem visibilidade maior ao *link* para essa página. Criamos uma coordenação de combate à desinformação que, durante todo o período, monitorava a imprensa e as redes sociais para não deixar passar nada falso sem que fosse desmentido imediatamente. Felizmente, funcionou tudo a contento.

Para 2022, estamos finalizando o plano estratégico de combate à desinformação, que será lançado ainda este ano. Já temos mais de 70 parceiros e algumas novidades, que incluem uma parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para o monitoramento de fontes abertas do WhatsApp e Telegram para identificar possíveis conteúdos inautênticos. Outra novidade são ferramentas para aumentar a transparência dos anúncios eleitorais exibidos no Google. Isso já é fruto da parceria do TSE com o Google para as eleições de 2022.

Nos últimos anos, a forma de financiamento eleitoral sofreu transformações. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal proibiu o financiamento empresarial de campanhas, e, como consequência, a posterior criação do Fundo Eleitoral tornou o modelo de financiamento eleitoral majoritariamente público. Como essa alteração afetou a dinâmica das eleições e do próprio exercício dos mandatos?

[LRB] Apesar de haver choro e ranger de dentes, a decisão do STF nessa matéria foi muito importante. Pôs fim à imoralidade de empresas que tomavam dinheiro emprestado no BNDES e, como pedágio pelo empréstimo, financiavam partidos e candidaturas. Acabou, também, com a imoralidade de a mesma empresa financiar diversos candidatos, o que significa que estava sendo achacada ou comprando favores futuros. E, por fim, impediu outra imoralidade: a contratação direta da empresa que financiou a campanha, permitindo que o favor privado da doação eleitoral fosse pago com o dinheiro público do contrato administrativo. O financiamento público também contribuiu para a renovação parlamentar e o aumento de parlamentares do sexo feminino. Há quem se queixe com razão dos valores destinados ao Fundo Eleitoral. Mas, ainda assim, sai mais barato que o conjunto de decisões erradas que se tomavam para atender aos interesses especiais dos financiadores de campanhas.

Nas duas últimas eleições, o TCU e o TSE atuaram em cooperação para o cruzamento de bases de dados das prestações de contas das campanhas eleitorais e das demais bases de dados da Administração Pública, a fim de mapear indícios de irregularidades. Para as eleições de 2022, está prevista a destinação de R\$ 2,1 bilhões do orçamento público para o uso dos partidos em suas campanhas. Como o Estado pode aprimorar a transparência e fiscalização da destinação dos recursos do fundo eleitoral?

[LRB] A legislação deveria prever alguns critérios objetivos e transparentes para a distribuição dos recursos públicos utilizados em campanha. O poder absoluto discricionário concentrado nos caciques partidários distorce o sistema e torna todos os candidatos, em alguma medida, reféns da direção partidária. Deveria haver parcelas a serem equanimente distribuídas a todos, percentuais mínimos para novos candidatos e outras medidas que democratizassem a distribuição desse dinheiro.

O senhor considera que a edição da Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, contribuiu para a melhoria da qualidade da representação política? Em que medida isso se refletiu nas estatísticas do TSE em casos de crimes eleitorais?

[LRB] Sem dúvida alguma, a Lei da Ficha Limpa contribuiu para uma certa moralização do processo eleitoral. Como tudo que é humano, não é uma lei perfeita e há erros eventuais na sua aplicação. Mas no geral foi altamente positiva. A lei não se destina propriamente a punir crimes eleitorais, mas a tornar inelegíveis os que tenham praticado crimes de naturezas diversas, inclusive práticas de abuso de poder econômico ou político para fins eleitorais. Uma coisa que precisa ser alterada diz respeito ao julgamento das impugnações de candidaturas, que, no sistema atual, muitas vezes não é concluído antes das eleições. Isso faz com que o TSE, muitas vezes, tenha que cassar mandatos de candidatos que eram inelegíveis e acabaram sendo eleitos. Há duas soluções possíveis: antecipar a data do registro das candidaturas para junho ou criar um sistema de pré-registro que funcione desde o início do ano eleitoral.

Estamos avançando para os últimos meses de seu mandato à frente do Tribunal Superior Eleitoral. Que balanço o senhor faria da atuação do TSE ao longo da história da república democrática brasileira? Considerando sua experiência neste período de gestão, quais serão os grandes desafios do TSE e das instituições públicas para a manutenção e aperfeiçoamento do sistema democrático brasileiro nas próximas décadas?

[LRB] Foi uma gestão com muitos desafios. Tivemos que superar, inicialmente, as propostas de cancelamento das eleições em razão da pandemia. Depois tivemos que adiar as eleições em razão da pandemia, mas sem extrapolar o ano de 2020. Elaboramos um amplo plano de segurança sanitária para as eleições e adquirimos, por convocação à iniciativa privada, mais de R\$ 100 milhões em equipamentos de segurança. Sem gastar um centavo. Todas as medidas envolveram consultorias médicas de alta qualidade, notadamente das equipes dos Hospitais Sírio-Libanês e Albert Einstein, assim como da Fundação Oswaldo Cruz. Também montamos uma comissão de estatísticos que recomendou a ampliação do horário das eleições em uma hora, com reserva das três primeiras horas para os maiores de 60 anos. Enfim, conseguimos fazer uma eleição em plena pandemia, com 113 milhões de eleitores comparecendo às urnas, sem que isso tivesse tido qualquer impacto sobre a disseminação da doença.

É impossível exagerar o papel do TSE em organizar eleições livres, limpas e seguras no país. A democracia no Brasil tem pouco mais de três décadas e todas as instituições têm o dever de preservá-la e aprimorá-la. Alguns desafios futuros são avançar em técnicas mais modernas de eleição digital, enfrentar de forma eficiente as notícias falsas e incentivar debates mais propositivos e menos voltados à desconstrução dos adversários.

O teto de gastos no Brasil e os riscos de abandoná-lo¹



Marcos Mendes

Doutor em Economia(USP). É consultor legislativo do Senado Federal desde 1995, atualmente licenciado. Trabalhou no Tesouro Nacional (1991-92) e no Banco Central (1992-95), atuando, nas duas instituições, nas áreas de dívida pública dos três níveis de governo. Foi pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial (1998-2001) e Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda (2016-18). Tem como áreas de interesse para pesquisa: finanças públicas, federalismo fiscal e políticas públicas. Atualmente é pesquisador associado do Insper. Autor dos livros “Por que É Difícil Fazer Reformas Econômicas no Brasil?”, “Por que o Brasil cresce pouco?”. Assina coluna quinzenal na Folha de S. Paulo.

INTRODUÇÃO

O teto de gastos é a principal regra fiscal em vigor no Brasil. Está sob forte ameaça de desmonte ou flexibilização excessiva. Este artigo mostra porque ele é importante e o que temos a perder caso não consigamos preservar o teto.

POR QUE AS REGRAS FISCAIS SÃO NECESSÁRIAS

A literatura econômica já mostrou que economias de mercado, em países democráticos, apresentam tendência a geração de déficits fiscais estruturais.

Há incentivos para expansão de déficit em momentos pré-eleitorais (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Além disso, há espaço para que grupos de pressão consigam aprovar gastos que

¹ O presente texto é uma versão compacta do texto para discussão “[Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil](#)”, produzido pelo autor.



os beneficiem, sem que o restante da população tenha capacidade de organização para reagir e bloquear essas despesas (Olson, 1965). Há, igualmente, a possibilidade de os gestores públicos (eleitos ou nomeados) utilizarem a máquina pública para a concretização de interesses próprios (ampliação de poder, desvio de recursos, aumentos nos próprios rendimentos) (Stiglitz, 1986).

Por isso, mais de 90 países adotam algum tipo de regra fiscal (Eyraud et al., 2018), com o objetivo de se contraporem a essa tendência ao déficit e ao endividamento.

Além de preservar a solvência do ente público, as regras fiscais buscam reduzir a margem de discricionariedade dos políticos no curto prazo. Com isso, ajudam a resolver o dilema entre o desejo de satisfação imediata de necessidades e as consequências negativas do desequilíbrio fiscal, que aparecem no longo prazo, tais como o aumento dos juros e da inflação, a desvalorização cambial, a redução da taxa de crescimento e a dificuldade para reduzir a pobreza e a desigualdade.

As regras fiscais apresentam, ainda, a grande vantagem de coordenar expectativas em um mundo de informação imperfeita. Uma regra clara e simples, fácil de ser monitorada pela imprensa e pelo mercado, permite que os agentes econômicos punam rapidamente os governos que dela se desviem. O simples anúncio da intenção de se desviar da regra afeta os indicadores de curto prazo, como câmbio e bolsa de valores, impondo custo reputacional ao governo, incentivando-o a manter o respeito à regra.

POR QUE REGRA FISCAL NO BRASIL?

Desde a redemocratização, em meados da década de 1980, a economia política brasileira gera forte pressão por aumento do gasto público (Mendes, 2014). Construimos um regime fiscal instável e prejudicial ao crescimento econômico de longo prazo.

Entre 1991 e 2019, a despesa primária do Governo Federal quase dobrou sua participação no PIB, passando de 11,1% para 19,9%.²

Até 1994, o crescimento da despesa foi financiado pela inflação. Porém, com o advento do Plano Real, o fim da hiperinflação exigiu nova fonte de financiamento para a despesa que continuava a crescer. Tornou-se inevitável aumentar a carga tributária, que pulou de 16,6% do PIB para 21,7% entre 1993 e 2007³.

Contudo, por volta de 2007, a sociedade brasileira sinalizou que não mais suportava aumentos adicionais da carga, que já se situava em nível muito acima da média dos países emergentes de renda média. Um evento símbolo foi a rejeição da renovação da CPMF pelo Congresso Nacional.

2 Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (até 1996) – Compilado por Fábio Giambiagi e Secretaria do Tesouro Nacional a partir de 1997.

3 Fonte: FGV – Observatório de política fiscal.



Desde então, a carga tributária federal entrou em trajetória descendente: em 2019 estava 2 pontos percentuais do PIB abaixo do valor observado em 2007⁴.

Entre 2005 e 2013, fomos bafejados pela sorte. O *boom* no preço internacional das *commodities* aumentou o crescimento econômico e o potencial de arrecadação. Durante esse período, foi possível continuar a trajetória ascendente dos gastos sem ampliar o déficit e a dívida.

Contudo, o fim do ciclo positivo de *commodities* secou a fonte. Não contando mais com o financiamento inflacionário e sofrendo restrições ao aumento da carga tributária, o governo passou a se endividar para sustentar a trajetória crescente da despesa. Em pouco mais de dois anos, entre dezembro de 2013 e maio de 2016, a dívida bruta saltou 16 pontos percentuais do PIB⁵, sem que o país tenha passado por uma guerra, pandemia ou qualquer outro evento negativo extremo. Ficamos com dívida muito acima do padrão médio dos países emergentes.

Chegamos a 2016 com o país tendo perdido o grau de investimento – em decorrência do descontrole da dívida pública –, em recessão e com as despesas mantendo sua tendência ascendente. Foi nesse contexto que se buscou uma mudança estrutural na política fiscal, visando a atuar diretamente sobre o principal fator de desequilíbrio: a pressão desordenada pelo aumento de despesas.

POR QUE O TETO DE GASTOS FOI CRIADO EM 2016

Naquele momento, já estava claro que as regras fiscais então existentes haviam perdido eficácia ou padeciam de problemas em seus desenhos.

A Regra de Ouro – que veda a contratação de dívida para custear despesas correntes – foi fragilizada por diversas interpretações criativas adotadas ao longo dos anos, e perdeu totalmente a capacidade de ser uma restrição fiscal efetiva.

Os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) têm o grande problema de serem procíclicos. Eles limitam os gastos de pessoal, o volume máximo de contratação de dívidas e o estoque da dívida a um percentual da receita do ente público. Como a receita cresce nos períodos de *boom* e cai nas recessões, temos que se torna mais fácil endividar-se e contratar pessoal nos momentos de prosperidade. Quando a crise chega, a receita cai e os limites das regras fiscais ficam mais apertados. Daí a despesa de pessoal e a dívida saltam para percentuais da receita acima do limite, exigindo medidas de ajuste durante a recessão.

Isso é agravado pelo fato de não haver muito espaço para demitir pessoal e reduzir salários no setor público, o que torna a despesa rígida e intensifica a crise fiscal durante o período de dificuldades econômicas.

O resultado é uma pressão para flexibilizar as regras. Isso ocorreu a partir de 2014, quando uma importante restrição da LRF – a vedação a empréstimos e financiamentos entre entes públicos –

4 Fonte: FGV – Observatório de política fiscal.

5 Fonte: Banco Central do Brasil.



foi revogada pela Lei Complementar 148. Várias outras leis complementares foram aprovadas na sequência, sempre permitindo afrouxamento nas regras da LRF.

O resultado primário também é procíclico. Além disso, instauraram-se práticas que fragilizaram a regra ao longo dos anos. Primeiro, a exclusão de algumas despesas do cômputo do resultado primário. Segundo, a superestimativa de receitas, visando a aprovar o orçamento com um resultado que atendia à meta, mas que não se mostrava factível na prática.

Fazia-se necessária, então, uma regra que tivesse força política para contrarrestar as pressões por flexibilização. A experiência de enfraquecimento da LRF, inscrita em lei complementar, indicava que se fazia necessária uma regra inscrita na Constituição, mais difícil de ser alterada ao sabor das dificuldades momentâneas.

Essa regra precisava atuar sobre o problema principal: o crescimento persistente da despesa. Daí porque se optou por um teto para os gastos, e não por outra regra, como limite de endividamento, por exemplo.

A regra não deveria ser procíclica. Por isso o teto não foi fixado como proporção do PIB ou da receita. Optou-se por um limite nominal, corrigido pela inflação.

Como o Brasil tinha uma posição confortável em reservas internacionais, a crise de balanço de pagamentos estava afastada. Países vivendo esse tipo de crise precisam de ajuste fiscal abrupto, para gerar uma recessão, produzindo excedentes exportáveis e reduzindo as importações. No nosso caso, era possível um ajuste gradual da despesa, menos intenso, a ser levado a cabo por um período longo. Por isso, fixou-se a validade do teto por dez anos, renovável por mais dez anos.

Era preciso dar atenção a um problema específico: os gastos dos poderes e órgãos com autonomia orçamentária. A Constituição confere essa autonomia ao Judiciário, ao Legislativo, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública. De modo geral, isso levou a salários altos e pouca preocupação com gestão eficiente e disciplina fiscal. Fixou-se um limite específico para cada uma dessas instituições.

Foi instituída uma válvula de escape para casos de calamidade pública, excluindo-se do teto as despesas realizadas por meio de créditos extraordinários. Também foram abertas exceções para despesas que não têm regularidade anual e, por isso, quando ocorressem, pressionariam as demais despesas. É o caso dos gastos com eleições (que não acontecem todos os anos) e de aumento de capital de empresas estatais, realizado esporadicamente.

Despesas com transferências a estados e municípios, decorrentes de obrigações constitucionais e legais, também foram excluídas, pois mais se assemelham a repartição de receitas que a despesas. Nesse conjunto foram incluídas as transferências ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).



Por fim, para garantir que não haveria compressão das despesas com saúde e educação, dois segmentos já protegidos pelo texto constitucional, manteve-se o piso abaixo do qual essas despesas não podem cair. Esse piso, que antes era fixado em termos de percentual da receita (e, portanto, continha todos os problemas de uma regra procíclica), passou a ser corrigido pelo mesmo índice de correção do valor agregado do teto: a variação da inflação, medida pelo IPCA.

A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DO TETO

Atuando em conjunto com a meta de resultado primário, o teto de gastos permite conexão direta com a trajetória da dívida. Trata-se de um indicador simples, abrangente e fácil de acompanhar. Com isso, a imprensa e o mercado conseguem projetar a trajetória futura da dívida pública e, em caso de tentativas de desvio por parte do governo, exercem pressão pela manutenção da regra.

Tendo em vista que os principais itens de despesa federal (benefícios previdenciários, benefícios assistenciais, folha de pagamentos) são despesas obrigatórias e, em sua maioria, indexadas, o teto não foi uma reforma completa. Para seu cumprimento ao longo dos anos, fazia-se necessária a realização de reformas no processo de geração de despesas obrigatórias. Ele foi instrumento importante para demonstrar à sociedade a necessidade da reforma da previdência, já realizada, e da reforma das políticas sociais e das regras de gestão de pessoal no setor público, a chamada “reforma administrativa”.

Ao estabelecer um limite para o montante total da despesa, já na proposição do orçamento ao Congresso e no orçamento aprovado, a regra explicita o conflito entre as diferentes intenções de gastos e obriga o Executivo e o Legislativo a fazer escolhas: para aumentar o gasto com a política pública A, será preciso gastar menos com a política pública B. Esse é um debate que sempre foi evitado: incluíam-se tanto a política A quanto a B no orçamento, superestimava-se a receita para cumprir o resultado primário “no papel”, e postergava-se a escolha pública para o momento da execução, quando, de forma *ad hoc* e desordenada, uma das políticas teria que ser contingenciada para dar espaço à outra. Ou, então, as duas eram executadas em prejuízo do equilíbrio fiscal.

A regra também substituiu o hábito de se propor punição ao gestor público, quase sempre não crível, por medidas automáticas de ajustamento: os chamados “gatilhos”. A ideia era de que sempre que a despesa crescesse além do limite, automaticamente uma série de rubricas de caráter obrigatório ficaria congelada ou não teria aumento acima da inflação. Novas despesas obrigatórias também não poderiam ser criadas.

NENHUMA REGRA É PERFEITA

Nenhuma regra fiscal é perfeita e imune a dribles e contabilidade criativa. Principalmente em uma sociedade “viciada” em aumento de gastos públicos como a brasileira.

O primeiro problema a ser apontado no teto está nos “gatilhos” automáticos de controle de despesas, que se tornaram de acionamento impossível.



Isso, porque a redação final da Emenda Constitucional 95/2016 estipulou que o teto deve ser obrigatoriamente cumprido em todas as fases do processo orçamentário: no orçamento proposto pelo Executivo, no orçamento aprovado pelo Legislativo e na sua execução. Logo, não há qualquer hipótese na regra que permita gastos acima do teto para aquelas rubricas que estão submetidas ao teto.

Ao mesmo tempo, a EC 95 estipulou que os gatilhos de controle automático seriam acionados caso o teto fosse desrespeitado. Isso é uma impossibilidade lógica, dada a vedação ao desrespeito em todas as fases do processo orçamentário. Logo, os gatilhos jamais seriam acionados.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 109/2021, chamada de PEC Emergencial, procurou corrigir esse problema, ao substituir a regra de acionamento dos gatilhos, que passou a ser o momento em que a despesa primária obrigatória supera 95% da despesa primária total. O limite, no entanto, foi fixado em patamar muito alto, de modo que o acionamento dar-se-á quando o orçamento já estiver em um nível excessivo de engessamento, o que diminui o poder corretivo dos gatilhos.

Outro problema está no descasamento de índices de preços que corrigem o teto e que corrigem as principais despesas obrigatórias. O teto é corrigido pelo IPCA de doze meses encerrado em junho do ano anterior. Já as despesas obrigatórias são corrigidas pelo INPC dos doze meses encerrados em dezembro do ano anterior. Um descasamento entre a inflação acumulada até o meio do ano e a acumulada até o final do ano pode apertar ou afrouxar o valor real do teto para o ano seguinte.

Esse problema foi considerado durante a elaboração da regra. Havia, nesse caso, um dilema entre a simplicidade da regra e a compatibilidade dos índices. Ocorre que a elaboração do orçamento deve ser feita até agosto do ano anterior. Assim, os gestores precisariam ter uma informação sobre qual inflação usar para fins de fixar o teto. Haveria a possibilidade de fixar um teto provisório, a ser corrigido no final do ano. Isso, contudo, tumultuaria o processo de discussão do orçamento que, em dezembro, já deveria estar aprovado. Seria necessário reabrir o debate orçamentário para decidir como alocar os gastos adicionais ou cortes decorrentes da mudança na correção do teto.

Também digno de nota é o fato de que as exceções à regra acabaram dando margem à contabilidade criativa. A principal delas foi o uso do aumento de capital de empresas estatais (excluído do teto) para financiamento indireto de despesa que deveria ser feita dentro do orçamento. O fato deu-se no âmbito do Ministério da Defesa: capitalizou-se a empresa Engpron, ligada àquele Ministério, para que ela se responsabilize pela construção de navios para a Marinha. Em seguida, já se iniciou pressão para que todos os investimentos de defesa passem a ser feitos pela Engpron, e, portanto, fora do orçamento.

Outra manobra que vem ganhando força é a de criar despesas públicas fora do orçamento a serem realizadas por empresas privadas no âmbito de editais de concessão ou privatização. Assim, na lei que autorizou a privatização da Eletrobras, diversos programas de caráter eminentemente público e que, portanto, deveriam constar do orçamento, passarão a ser realizados pela Eletrobras privatizada ou por nova empresa estatal a ser criada pela fusão de Itaipu e Eletronuclear. São políticas como a revitalização de rios, financiamento de centro de pesquisa ou voltadas à eficiência energética.



As exigências do edital de licitação da implantação da tecnologia 5G têm igual teor: incluem despesas com a criação de rede de dados exclusiva para o poder público ou digitalização de escolas.

Houve, também, uma expansão excessiva das complementações da União ao Fundeb, contando com a facilidade de essa despesa estar fora do teto. A exceção viabilizou um aumento de gastos que está além do limite da prudência, sem que, ao mesmo tempo, tenham sido tomadas as mínimas precauções para que esse gasto adicional não se reverta em desperdício ou captura de recursos por grupos de interesse ligados à área da educação.

Nos últimos dois anos, houve, também, vários balões de ensaio no sentido de excluir alguns tipos de despesa do teto. Tentou-se, em diferentes momentos, excluir os investimentos públicos ligados a um natimorto “Plano Marshall” brasileiro, os gastos do Bolsa Família ou as despesas com precatórios judiciais.

Esse último ponto é um debate intenso travado no momento em que este artigo está sendo escrito. Em todos esses episódios, o mercado reagiu: juros e expectativa de inflação subiram, a taxa de câmbio se deteriorou. A mesma reação ocorreu quando se tentou a manobra de cortar despesas obrigatórias para abrir espaço para emendas parlamentares.

Essa disciplina de mercado, reforçada por intenso debate na imprensa, refreou as intenções do Executivo e do Legislativo em tomar medidas pouco consequentes de relaxamento fiscal. O debate, contudo, ainda está em aberto. Uma solução que fira de morte o teto de gastos não está descartada.

Registre-se, por fim, que o teto não foi capaz de melhorar o orçamento em termos qualitativos. Imaginava-se que a pressão da opinião pública constrangeria os parlamentares, impedindo que eles ampliassem os gastos relacionados aos seus interesses pessoais, paroquiais e eleitorais, dando prioridade ao interesse público difuso, em despesas com saúde, educação e assistência social. Não foi o que se observou. Desde o orçamento de 2020, as emendas de interesse parlamentar foram fortemente ampliadas, deteriorando a qualidade do gasto público (Hartung, Mendes e Giambiagi, 2021). O Poder Executivo não ficou atrás, e sem constrangimento promoveu seguidos benefícios aos militares, que compõem grupo com grande poder de influência no governo atual.

CONCLUSÕES

Não existe regra fiscal mágica ou perfeita. Em país com uma história de propensão ao desequilíbrio fiscal, como o Brasil, as regras farão parte de um jogo de “segurar o cachorro pelo rabo”: um esforço cotidiano de manter a disciplina fiscal, enquanto diversas coalizões de interesses específicos articularão para encontrar brechas e interpretações criativas.

Contudo, a simples existência de descumprimentos e desvios da regra não significa o seu fracasso. A inexistência da regra poderia levar a uma situação fiscal ainda pior. Os debates acirrados, as propostas de flexibilização e as turbulências políticas e de mercado por eles causados também não significam que a regra está morta. Os mecanismos de reação da sociedade estão funcionando e, ainda que de forma imperfeita, impondo restrição fiscal.



Todo esse debate também informa a sociedade sobre a importância da disciplina fiscal. O aprendizado e o amadurecimento gerados pelo debate em torno da reforma da previdência, por exemplo, indicam que o valor da disciplina vai sendo internalizado pelos eleitores.

Não se pode, contudo, deixar de reconhecer que o teto de gastos está passando pelo mesmo processo de desgaste a que foram submetidos a Regra de Ouro, o resultado primário e os limites da LRF. O avanço do Congresso sobre os recursos do orçamento, com a ampliação das emendas orçamentárias, talvez esteja indicando que o grau de disfuncionalidade do sistema político-eleitoral do Brasil tornou inviável uma gestão fiscal sustentável.

Se esse for um retrato verdadeiro da realidade brasileira, e nos meses e anos futuros ocorrer uma perda de lastro da política fiscal, estaremos singrando em direção à estagnação econômica com inflação – a famosa estagflação –, com aumento da pobreza e da desigualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Eyraud, L. et al. (2018) **Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability**. IMF Staff Discussion Note. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/SecondGeneration-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>

Hartung, P., Mendes, M., Giambiagi, F. (2021) As emendas parlamentares como novo instrumento de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, set/21, p. 22-24.

Mendes, M. (2014) **Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Ed. Elsevier.

Olson, M. (1965) **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Harvard University Press. 20ª reimpressão: 2002.

Rogoff, K. (1990) **Equilibrium political budget cycles**. American Economic Review, 80 (1): 21-36.

Rogoff, K., Sibert, A. (1988) **Elections and macroeconomic policy cycles**. Review of Economic Studies., jan. 1988, 55, 1-16.

Stiglitz, J.E. (1986) **Economics of the public sector**. W.W. Norton & Company. 3ª Ed., 2000. Cap. 7.



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



Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização

Contractual terminations before and after TCU Decision 1214/13: possible effects of the trajectory of formal controls on outsourcing

Franklin Brasil Santos

Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP. Auditor de Controle Interno da CGU desde 1998. Coordenador do NELCA, comunidade de prática de compradores públicos. Pesquisador em compras públicas. Coautor de diversos livros, dentre eles “Como combater a corrupção em licitações” e “Como combater o desperdício no setor público”.

Tânia Lopes Pimenta Chioato

Graduada em Matemática e Engenharia Civil pela Universidade de Brasília (UnB). Auditora de Controle Externo do TCU desde 2008, instituição em que exerceu diversas funções de assessoramento e direção. Atualmente é titular da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade especializada na fiscalização de licitações e contratos públicos.

RESUMO

Em 2013, o TCU coordenou esforços para melhorar os controles dos contratos de serviços terceirizados, especialmente aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra. Na época, a ênfase de atuação estava na fiscalização contratual. O foco, então, a partir do Acórdão 1214/13, passou para a fase de seleção do fornecedor, com critérios mais rigorosos de habilitação. Neste estudo, foram pesquisados contratos do Poder Executivo federal para avaliar os efeitos potenciais daquela mudança de controles. Comparamos as taxas de rescisão contratual antes e depois da intervenção do TCU. Nossos achados são consistentes na direção de resultados positivos originados do Acórdão 1214/13, indicando a validade da ação coordenada dos órgãos de controle e gestores, estabelecendo controles baseados em riscos, custos e benefícios e ampliando a capacidade pública de entregar resultados à sociedade.

Palavras-chave: Terceirização. Dedicação exclusiva de mão de obra. Responsabilidade subsidiária. Rescisão contratual. Gestão de Riscos. Controles.



ABSTRACT

In 2013, TCU coordinated efforts to improve controls on outsourced service contracts, especially those with exclusive dedication to labor. At the time, the emphasis was on contract management. Then, from 1214/13, the focus went to the supplier selection phase, with stricter qualification criteria. In this study, contracts from the federal executive branch assess informal controls' possible effects of that changes. We compared contract termination rates before and after TCU intervention. Our conclusions are consistent in the direction of positive results arising from TCU decision 1214/13, indicating the validity of the coordinated action of formal control and management bodies, establishing controls based on risks, costs, and benefits, and expanding the public capacity to deliver results to society.

Keywords: Outsourcing. Exclusive dedication of labor. Subsidiary liability. Contractual Termination. Risk management. Formal Controls.

1. INTRODUÇÃO

Não é novo o fenômeno de transferir atividades especializadas ou de baixo interesse econômico do contratante a executores externos à organização. Pelo menos desde o século XVIII, na Inglaterra, o gerenciamento de prisões, a manutenção de estradas, a coleta de impostos, de lixo, o sistema de correios e o transporte de prisioneiros vêm sendo terceirizados (BERGAMASCHI, 2004). Na era Thatcher (1980–1990), os ingleses intensificaram esse processo, criando legislação específica. Nos Estados Unidos também houve enorme avanço das técnicas de *outsourcing*, sobretudo com as tecnologias de informação mais modernas e leis trabalhistas flexíveis (SIRELLI, 2008; KELLIHER, 1997).

No Brasil, a opção de terceirizar serviços especializados também não é nova. No século XIX, o imperador D. Pedro II contratou a firma Aleixo Gary para fazer a limpeza urbana do Rio de Janeiro (SCHIMIDT, 1999). Desde aquela época, portanto, pelo menos um tipo de serviço essencial já era atividade delegada a terceiros.

Mas foi na década de 1960 que o setor público brasileiro começou a normatizar a terceirização, impulsionado pelas experiências internacionais. O Decreto-Lei nº 200/67, primeira tentativa de reforma gerencial da Administração Pública, que buscava mexer na rigidez burocrática do Estado brasileiro, estimulava a contratação de empresas especializadas em atividades-meio para que o Estado pudesse “melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle” (art. 10). Mas faltava especificar com clareza quais seriam as atividades terceirizáveis.

Para esclarecer o assunto, foi publicada, em 1970, a Lei nº 5.645, que estimulava a delegação a terceiros dos serviços de conservação, transporte, limpeza e outros semelhantes. O processo foi interrompido, porém, logo depois, em 1972, quando a Lei nº 5.845 vedou a contratação ou a prorrogação dos contratos relacionados com tarefas pertencentes às atribuições dos servidores públicos federais do “Grupo de Serviços Auxiliares”.



A retomada da terceirização no setor público, ou mais propriamente, o seu efetivo começo como processo amplo e estruturado, ocorreu 25 anos depois, quando se revogou a proibição de contratar terceiros para executar tarefas de serviços auxiliares, por meio do art. 18 da Lei nº 9.527, de 1997. No mesmo ano, editou-se o Decreto 2.271, que especificou as atividades preferencialmente terceirizáveis no Executivo federal: limpeza, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Esse destravamento da terceirização ocorreu no contexto da chamada Reforma Gerencial do Estado, na década de 1990, que envolveu a diferenciação entre atividades finalísticas e áreas-meio: as primeiras consideradas núcleo estratégico, a ser desenvolvido com excelência pelo setor público; as últimas, tarefas nas quais o setor privado seria melhor capacitado a desempenhar, atividades de apoio a serem contratadas externamente. Entre os serviços terceirizáveis, estavam segurança e limpeza e até mesmo tarefas mais complexas como consultoria e serviços de computação (BRESSER PEREIRA, 1999).

A lógica da Reforma Gerencial apoiava-se na ideia de que certos problemas da Administração Pública podem ser resolvidos com estratégias adotadas pelo setor privado. Não que se pretendesse emular na gestão pública o modo privado de gerenciamento, como se o Estado fosse uma empresa, mas que se aplicassem aos dilemas estatais algumas soluções já consagradas como boas práticas de gestão, independentemente da sua origem (BILHIM, 2009).

Buscava-se, assim, imprimir à gestão pública o objetivo de perseguir o aumento da eficiência, eficácia e racionalização administrativa, o melhor desempenho, com a adoção de mecanismos e ferramentas provenientes da gestão empresarial (PETERS, 1997).

Não por acaso, na década de 1990, o mercado privado já estava terceirizando muitas das suas atividades-meio. No início daquele período, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 1993) já identificava nas atividades de apoio o predomínio da terceirização, sendo mais comuns os serviços de limpeza (62,5%), segurança/portaria (47,5%), transporte, restaurante e manutenção (40%).

Começava, então, junto à Reforma Gerencial, a trajetória de riscos e controles na terceirização do setor público, evolução da qual se tratará nesta pesquisa.

A literatura deixa claro que a terceirização pressupõe o estabelecimento de parcerias, não com o objetivo exclusivo da redução de custos, mas na busca estratégica por aumento da qualidade, da produtividade e de foco em especialidade (VALOIS e ALMEIDA, 2009; OLIVEIRA, 2009; COSTA, 1994; LANGFIELD-SMITH e SMITH, 2003). Tomador e prestador de serviços têm interesses em comum, conscientes das necessidades das partes, embora ainda existam os casos de preocupação exclusiva com ganhos de curto prazo, ignorando aprimoramento da qualidade, busca da especialidade e da eficiência, para garantia de competitividade no mercado (QUEIROZ, 1998).

O que se espera de uma terceirização adequada é a compra de serviços de forma estratégica, em forma de parceria, não a locação da força do trabalhador como meio de burlar legislação



trabalhista. Na França, restrições legais à demissão de funcionários acabaram impulsionando a utilização de mão de obra terceirizada, como forma de contornar as dificuldades legais para demitir (MAGALHÃES *et al.*, 2010).

No Brasil, a legislação trabalhista também é extremamente importante quando se fala em terceirização. Aqui, o ato de terceirizar não é proibido, mas pode apresentar sérios riscos de inadimplência aos direitos dos trabalhadores. Por conta disso, a Justiça do Trabalho vem se ocupando da locação de mão de obra disfarçada de terceirização, de relações empregatícias camufladas, fraudes ao sistema de seguridade e previdência social (VALOIS e ALMEIDA, 2009).

A situação tomou proporções tais que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) se posicionou para uniformizar entendimento, por meio da Súmula 331, em que se considera ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo diretamente com o tomador da mão de obra, algo como o princípio da “essência sobre a forma”, valendo mais a essência da contratação do funcionário do que a forma contratual estabelecida.

Pela Súmula 331 do TST, se a empresa contratada não pagar as obrigações trabalhistas, o tomador, mesmo sendo a Administração Pública, pode, em circunstâncias específicas, responder subsidiariamente, ou seja, depois de esgotados os esforços de pagamento contra o empregador, quem assume a obrigação é o tomador dos serviços.

Percebe-se que o objetivo de reduzir custos com a terceirização pode ser comprometido se houver falha no cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (VALOIS e ALMEIDA, 2009). As empresas que prestam serviços terceirizados podem sonegar impostos ou deixar de pagar salários dos empregados, e isso reflete diretamente nos interesses do tomador. Esses são riscos significativos.

Risco é um evento que pode afetar o cumprimento dos objetivos, medido em termos de impacto e de probabilidade. O tratamento mais comum é a aplicação de controles internos, medida instituída para modificar o risco (SOUZA e SANTOS, 2019).

Tendo exatamente esse objetivo em mente, instituir controles para modificar os riscos, o TCU emitiu o Acórdão n. 1.214/2013-Plenário (daqui para frente, simplesmente, Acórdão 1214/13), induzindo a adoção de novos critérios de habilitação nas licitações de serviços terceirizados, com o objetivo de racionalizar as contratações e mitigar os riscos mais relevantes da época, relacionados à inadimplência de verbas trabalhistas das empresas contratadas e à possibilidade de responsabilização subsidiária do tomador de serviços.

Incorporados os novos requisitos de seleção de fornecedores recomendados pelo acórdão à rotina dos órgãos federais, não se tem notícia de diagnóstico sobre os seus efeitos com base em um conjunto significativo de dados.

Esta pesquisa se propõe a suprir a lacuna e avaliar o atingimento do objetivo principal do Acórdão 1214/13, de contribuir em alguma medida para minimizar os casos de inadimplência, inexecução e, conseqüentemente, de rescisão contratual na Administração Pública. Para isso, estudaremos contratos federais assinados antes e depois do julgado paradigmático.



O objetivo do estudo é avaliar potenciais efeitos da guinada nos controles, da fase de fiscalização contratual para a fase de seleção de fornecedores, da ênfase na verificação integral de comprovantes de pagamento para novos critérios de habilitação. Será que essa mudança contribuiu para melhores níveis de serviços, como era esperado?

2. TRAJETÓRIA DE RISCOS E CONTROLES NA TERCEIRIZAÇÃO

Primeiro, a jornada normativa dos serviços terceirizados, no governo federal, foi marcada pela IN MARE nº 13/1996 e, mais tarde, pela IN MARE nº 18/1997, focada na falta de padronização dos artefatos e diretrizes para contratações da época. Assim, surgiu a modelagem da limpeza por produtividade, contratada por metro quadrado, e a vigilância por tipo de posto de trabalho. Foram estabelecidos, também, limites de preço para a limpeza e a vigilância, os dois clássicos da terceirização.

Com o avanço das contratações, em especial sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo diversos objetos, do apoio administrativo genérico às variadas manutenções do ambiente construído, outros riscos foram se manifestando, sendo o principal deles a inadimplência das obrigações trabalhistas da empresa contratada. Em 2000, alterando a Súmula 331, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) determinou a responsabilidade subsidiária dos entes públicos, atraindo inúmeros processos judiciais do gênero.

Um novo caminho se abriria, então, para os controles dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A IN SLTI nº 2/2008, substituindo o regulamento anterior, passou a enfatizar a fiscalização contratual, no espectro administrativo, exigindo a verificação, todos os meses, da integralidade dos documentos dos empregados terceirizados, destacadamente, guias de recolhimentos previdenciários e trabalhistas, folhas salariais, comprovantes de vale-transporte, vale-alimentação, contracheques, atestados médicos, férias, afastamentos.

Mesmo com tal fiscalização, os riscos de responsabilização do ente público, no entanto, continuaram se materializando.

Exemplo contundente disso veio do próprio Tribunal de Contas da União. De 2007 a 2009, 20 de seus contratos com dedicação exclusiva foram rescindidos por inexecução ou inadimplência. A situação estava tão grave que o então presidente da Corte de Contas, Ministro Ubiratan Aguiar, incitou a área administrativa do Tribunal a buscar soluções eficazes e definitivas, reconhecendo ser um problema crônico da Administração Pública, que ultrapassava os limites do TCU.

Assim, em 2010, um grupo de especialistas em licitações e contratos composto por representantes do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Advocacia-geral da União (AGU), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Fazenda (MF), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e Ministério Público Federal (MPF) iniciou um movimento de profunda mudança nas contratações públicas de serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra.



O grupo constatou que, nos anos que antecederam à sua formação, era comum, nas licitações, a participação de empresas sem as mínimas condições financeiras e operacionais de cumprir regularmente os contratos firmados, reduzindo a eficiência na prestação dos serviços, tendendo a ampliar casos de inadimplência e o risco de responsabilizações subsidiárias na Justiça Trabalhista. Sua missão era propor controles com vistas a mitigar esses riscos.

Ao longo dos trabalhos do grupo, a Secretaria-Geral de Administração do TCU serviu como verdadeiro laboratório das proposições teóricas, de maneira a avaliar sua viabilidade, efeitos e desdobramentos, incorporando as novas exigências de qualificação dos licitantes, de forma gradativa, em seus editais. Ao todo, dezessete editais incorporaram as propostas, em menor ou maior grau, até novembro de 2010 com o respaldo da consistente motivação que acompanhou cada mudança pretendida, em função dos riscos mapeados e do histórico das contratações.

Em face do ineditismo das alterações, praticamente todos os certames sofreram impugnações, pedidos de esclarecimentos e recursos. Houve, ainda, um mandado de segurança e dois editais foram objeto de representação ao controle externo do TCU.

Os obstáculos foram superados nos casos concretos e o relatório do grupo foi oferecido como representação ao controle externo do TCU no intuito de firmar os entendimentos ali delineados e estender seus efeitos a outros órgãos e entidades públicos.

Vislumbrou-se, à época, a possibilidade de toda a Administração Pública ser beneficiada com redução de custos, menos rescisões contratuais, menos demandas trabalhistas e uma gestão contratual mais racional.

Como resultado de todo esse esforço, a área finalística do TCU se debruçou sobre as questões apresentadas, e o paradigmático Acórdão TCU 1214/13, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, recomendou a adoção de alternativas para melhorar a gestão dos contratos terceirizados, mudanças normativas, de forma a enfatizar controles que buscassem mitigar os riscos de seleção adversa nas licitações, especialmente envolvendo dedicação exclusiva de mão de obra, ao mesmo tempo em que fomentou a racionalização dos procedimentos de fiscalização, para que se tornassem amostrais em vez de exaustivos.

Os riscos e controles, até então fortemente voltados à fase de execução contratual, com verificação integral de documentos, foram considerados, pelo TCU, ineficientes. Ao passo que exigia grande estrutura de fiscalização, priorizando o aspecto formal em detrimento da atividade precípua de verificar o desempenho do contratado. Todo aquele esforço não estava evitando os problemas, dados os subterfúgios utilizados por algumas empresas para mascarar desvios no cumprimento das obrigações.

Diante desse cenário, foi recomendado, no Acórdão 1214/13, que a fiscalização de aspectos trabalhistas e previdenciários fosse realizada, em parte, pelos próprios empregados terceirizados, por meio de acesso, via internet, aos sistemas da Previdência Social, da Receita Federal do Brasil e do FGTS, com o objetivo de verificar a regularidade no recolhimento de suas contribuições. Ao órgão público contratante restaria fiscalizar, preferencialmente por



amostragem, certas condições que indicassem a adimplência da empresa contratada, tais como: solicitar aos empregados terceirizados a checagem dos extratos do INSS e FGTS, checagem de recebimento de salários, vale-transporte e auxílio-alimentação. A lógica dessa nova sistemática considerava que a adoção de critérios estatísticos na fiscalização tende a reduzir consideravelmente os custos de transação envolvidos com o monitoramento do cumprimento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada (SANTOS, 2014).

Assim, o foco do controle migrou para a fase de seleção do fornecedor. O TCU recomendou diversas medidas, entre elas, em especial, critérios mais rigorosos de habilitação, tais como patamar mínimo de Capital Circulante Líquido, Patrimônio Líquido proporcional aos compromissos já assumidos e três anos de experiência no ramo licitado. No Acórdão nº 8364/2012 – 2ª Câmara, tratando de critérios similares adotados em seus próprios editais, a Corte de Contas afirmou ter o objetivo de afastar as empresas aventureiras que rotineiramente aparecem, atuando de forma proativa, porque, se os órgãos públicos ficam silentes, correm o risco de “serem acusados de omissão e, eventualmente, por contratarem mal, virem a ser condenados subsidiariamente em feitos trabalhistas”.

A ideia, portanto, com os critérios complementares de habilitação, era contratar empresas consolidadas no mercado, aptas a prestar serviços continuados (exigência temporal), e capazes de executar sem dificuldades seus encargos no momento da contratação (exigência quantitativa e qualitativa).

O julgado paradigmático de 2013, dessa forma, induziu significativas alterações na IN SLTI nº 2/2008, levadas a efeito por meio da IN SLTI nº 6/2013, em dezembro daquele ano. A partir de 2014, portanto, unidades do Sistema de Serviços Gerais do Executivo federal (Sisg), passaram a adotar os novos critérios, incorporados aos modelos de editais elaborados pela Advocacia-Geral da União.

Mais recentemente, entrou em vigor a IN SEGES nº 5/2017, atualizando a regulamentação na contratação de serviços e enfatizando novos controles, desta vez, sobre a fase de planejamento da contratação, exigindo mecanismos mais robustos e detalhados de definição da necessidade a ser suprida, estudos técnicos e justificativa fundamentada da solução a ser contratada.

Assimilando parte das diretrizes da IN SEGES nº 5/2017, veio o Decreto nº 9.507/2018, disciplinando de forma mais abrangente a contratação de serviços da administração pública federal. E, por fim, a nova Lei de Licitações e Contratos, 14.133/2021, também incorporou elementos dessa legislação, consolidando, nacionalmente, as diretrizes do TCU.

Como se vê, ilustrado pela figura a seguir, o caminho dos riscos e controles na terceirização federal foi trilhado com forte mudança de ênfase em cada etapa de sua evolução, ao longo de duas décadas. Primeiro, a prioridade foi a definição de preços máximos e padronização documental, algo que se relaciona com o nascedouro da demanda (1), previamente limitada por intervalos de valores pré-determinados. Depois, o destaque foi para a exaustiva fiscalização documental (2), substituído mais tarde pelo realce na habilitação dos licitantes (3), arrematado, por fim, pela preponderância de artefatos de planejamento (4).

Figura 1: Trajetória normativa da terceirização federal e sua respectiva ênfase entre as fases da contratação



Fonte: elaboração própria, com base no macroprocesso de contratação elaborado pelo TCU

A pesquisa ora proposta concentra-se nos possíveis efeitos dessa trajetória, no ponto de inflexão representado pela ênfase nos critérios de seleção do fornecedor, o que se poderia chamar de terceira onda evolutiva dos controles da terceirização no governo federal.

Afinal, há indícios de que esse movimento, iniciado em 2013, trouxe benefícios?

3. METODOLOGIA

Para o estudo pretendido, foram comparadas as taxas de rescisão contratual antes e depois do Acórdão 1214/13.

Os dados coletados referem-se aos contratos dos órgãos federais, integrantes do Sisg, cujos registros constam no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), de alimentação compulsória por unidades do Sisg. A extração foi realizada, em outubro de 2020, pela plataforma de consulta gerencial DW Comprasnet. Extraíram-se contratos assinados entre 2009 e 2018, licitados por pregão eletrônico, categorizados como “serviço”, contendo palavras-chave (vide Anexo) no campo “descrição de objeto do contrato”, que pudessem filtrar os tipos mais comuns de funções terceirizadas: apoio administrativo, vigilância e limpeza, executados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Dos resultados, excluíram-se registros com valores iniciais inferiores a R\$ 50 mil, duplicidades, contratos de natureza não continuada, objetos contratuais que se referiam a “aquisição” ou “fornecimento”, assim como descrições incompatíveis com a seleção pretendida (vide Anexo). Infelizmente, não há um indicador no Comprasnet para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Daí a necessidade do esforço manual de filtragem.



Ao final, compilaram-se 13.144 contratos, totalizando R\$ 35 bilhões, considerados seus valores finais, incluídas prorrogações, todos em regime de dedicação exclusiva. Essas contratações envolveram mais de 2.800 unidades compradoras diferentes (Uasg). Agruparam-se os contratos em 3 segmentos, conforme seu objeto principal (vide Anexo).

Tabela 1: Descritivo geral dos contratos analisados

OBJETO PRINCIPAL	TOTAL (R\$ BILHÕES)	QTDE CONTRATOS	QTDE UASG
Apoio Administrativo	14,7	5.420	1.210
Vigilância	10,7	3.562	1.257
Limpeza	9,7	4.162	1.375
TOTAL	35,1	13.144	2.866 (*)

Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

(*) Não é compatível com a soma porque algumas se repetem

Com os dados coletados, utilizando planilha eletrônica, foram calculadas as taxas médias de rescisão em contratos firmados nos dois períodos: (1) antes do Acórdão 1214/13: 2009 a 2013; e (2) depois do Acórdão 1214/13: 2014 a 2018. Tal cálculo levou em conta a situação atual do contrato informada na base de dados, incluindo a condição de rescindido.

A escolha dos períodos justifica-se pela intenção de comparar o efeito potencial dos novos critérios de habilitação introduzidos nos editais de pregão do Executivo federal com a prolação do acórdão em relação aos editais que não adotavam os requisitos.

Sabe-se que a Lei n. 8666/93, que rege os contratos públicos, permite que serviços de natureza continuada sejam contratados por até 60 meses. Mas, depois do Acórdão 1214/13, apenas as avenças assinadas em 2014, na época da extração, já tinham alcançado completamente essa plenitude potencial de vigência. Por isso, optou-se por recortar as taxas de rescisão em períodos menores de vigência contratual.

Para evitar distorções na comparação, buscou-se segmentar os dados em três conjuntos: (1) rescisões ocorridas nos primeiros 12 meses de vigência; (2) rescisões ocorridas nos primeiros 24 meses de vigência; (3) rescisões ocorridas nos primeiros 36 meses de vigência.

Dessa forma, foi possível comparar taxas de rescisão¹ em períodos similares, em termos de potencial de vigência contratual. A amostra (1), de rescisões nos primeiros 12 meses, comparou contratos assinados de 2009 a 2013 com os firmados de 2014 a 2018. Já a amostra (2), de rescisões ocorridas nos primeiros 24 meses, comparou contratos assinados de 2010 a 2013 com os de 2014 a 2017. E na amostra (3), de rescisões nos primeiros 36 meses, a comparação ocorreu entre os períodos de assinatura dos contratos de 2011 a 2013 e 2014 a 2016.

¹ As taxas foram calculadas dividindo a quantidade de rescisões, em cada recorte temporal, pelo total de contratos assinados no ano.



O objetivo desses recortes foi comparar períodos com a mesma quantidade de anos e cujos contratos poderiam ter alcançado as barreiras temporais estabelecidas (12, 24 ou 36 meses).

Assim, todos os contratos assinados em 2018 tiveram a possibilidade legal de alcançar, até outubro/2020, quando houve a extração de dados, mais de 12 meses de vigência. De forma análoga, contratos assinados em 2017 puderam alcançar mais de 24 meses, e todos os pactos iniciados em 2016 tiveram oportunidade de ultrapassar 36 meses.

Com os dados disponíveis, investigaram-se os motivos das rescisões registradas. Adotou-se amostra aleatória de 500 contratos rescindidos (24% do total), da qual se coletou o CNPJ do contratado e o número do contrato, buscando, com esses dados, o extrato de rescisão publicado no Diário Oficial da União. Das 500 tentativas de busca, 231 foram bem-sucedidas (11% do total de rescisões registradas nos dados coletados). As demais foram frustradas por ausência de resultado ou por publicação genérica, sem informação suficiente.

Das 231 ocorrências obtidas, 33% referem-se a rescisões amigáveis; 60%, a falhas do contratado; e 7%, a outros motivos.²

Assim, verificou-se que, tomando a amostra como referência, 60% das rescisões ocorrem como manifestação de riscos de fragilidades na execução contratual. Tais fragilidades, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, referem-se, em boa medida, ao risco de inadimplência trabalhista ou previdenciária, principal problema desse tipo de contrato (FREITAS, 2011).

E mesmo que nem toda rescisão por falha do contratado seja provocada por problemas de natureza trabalhista ou previdenciária, os controles de seleção do fornecedor podem contribuir para sua mitigação, razão pela qual permanece válida a lógica de comparar as taxas antes e depois do Acórdão 1214/13.

4. RISCOS ANTES E DEPOIS DO ACÓRDÃO 1214/13

Conforme a metodologia descrita anteriormente, passamos a apresentar as taxas de rescisões dos 13.144 contratos, por recorte temporal, ou seja, rescindidos nos 12, 24 e 36 primeiros meses de suas vigências, comparando aqueles firmados antes e depois do Acórdão 1214/13.

As taxas de rescisões ocorridas nos 36 primeiros meses abrangem também aquelas ocorridas nos 24 e nos 12 primeiros meses, ou seja, os recortes são não excludentes. De igual maneira, as taxas de rescisões em 24 meses englobam os contratos rescindidos nos primeiros 12 meses.

2 A rescisão amigável está prevista no art. 79, II, da Lei nº 8666. As rescisões por falha do contratado estão previstas em diversos dispositivos dos arts. 77 e 78, referindo-se a inexecução total ou parcial, descumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos, faltas reiteradas. As outras motivações referem-se a razões de interesse público, caso fortuito ou força maior e decisão judicial.



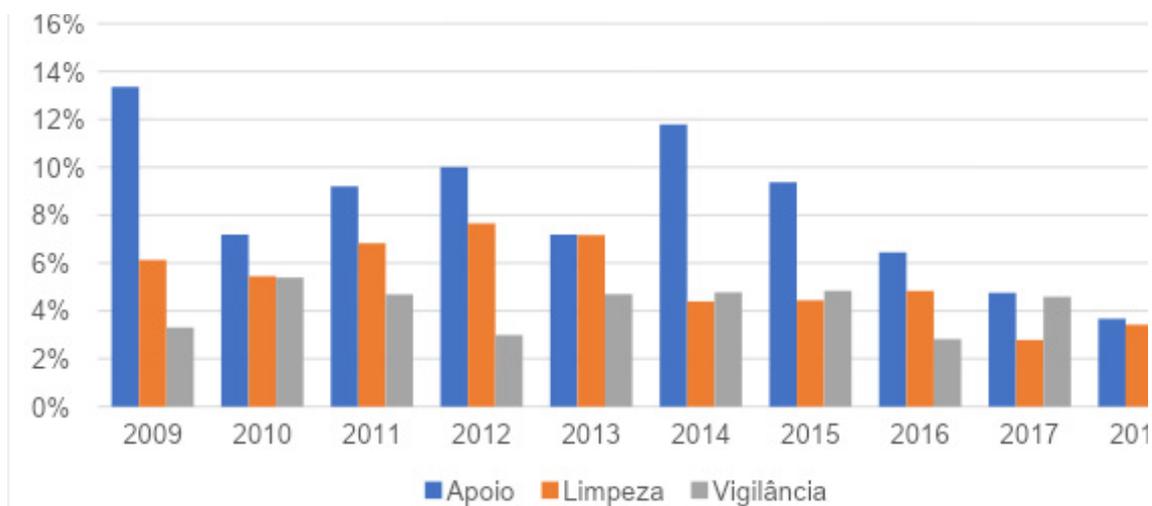
Tabela 2: Taxa média de rescisões nos primeiros 12 meses, antes e depois do Acórdão 1214/13

OBJETO PRINCIPAL	ANTES (2009-2013)	DEPOIS (2014-2018)	DIFERENÇA
Apoio Administrativo	9,1%	7,2%	-20,9%
Vigilância	4,2%	4,3%	2,4%
Limpeza	6,7%	4,1%	-38,8%
TOTAL	6,9%	5,4%	-21,7%

Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Os números da Tabela 2 apontam para a realidade esperada: o Acórdão 1214/13 produziu efeitos positivos, embora não pareça ter afetado o segmento de vigilância. Houve queda geral de 21,7% nas proporções de rescisões contratuais nos primeiros 12 meses de vigência. Pela coincidência temporal, reforçada pelas médias anuais decrescentes, demonstradas no Gráfico 1, a causa mais provável desse movimento é a adoção, a partir de 2014, de critérios de habilitação mais rigorosos com vistas a selecionar fornecedores com maior aptidão técnica e saúde financeira para a prestação dos serviços contratados.

Gráfico 1: Taxa de rescisões nos primeiros 12 meses, por ano de início do contrato (2009-2018)



Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Admite-se que possam existir outras causalidades, mas, pelo volume de dados e pela consistência do movimento observado nos três segmentos avaliados, a compatibilidade da tendência estatística com a introdução dos novos critérios de habilitação é forte indicativo de que há razoável validade nas análises.

Verifica-se que o ano de 2014 não representou forte ruptura, com piora nos índices, em relação a 2013 no segmento de apoio administrativo. É possível que isso tenha sido causado, ao menos em parte, pela incorporação gradativa das medidas induzidas pelo TCU. É de se esperar que a adoção dos novos critérios de habilitação tenha levado um certo tempo para se consolidar.



O mesmo efeito de mitigação de riscos pela habilitação mais rigorosa foi identificado no próprio TCU. Artigo de Márcio Motta apontou que, de 2010 até 2015, quando os editais do Tribunal passaram a prever regras similares às recomendadas no Acórdão 1214/13, nenhum contrato foi rescindido; um gigantesco avanço em relação ao período anterior, em que as rescisões explodiram, motivando, inclusive, o próprio Acórdão 1214/13 (CRUZ, 2016).

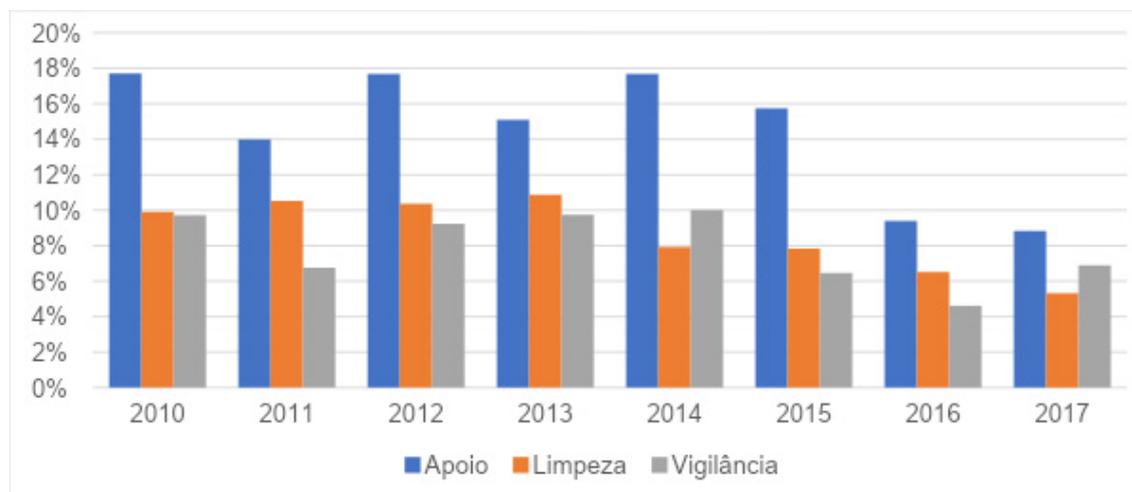
Tabela 3: Taxa média de rescisões nos primeiros 24 meses, antes e depois do Acórdão 1214/13

OBJETO PRINCIPAL	ANTES (2010-2013)	DEPOIS (2014-2017)	DIFERENÇA
Apoio Administrativo	16,7%	11,6%	-30,5%
Vigilância	8,0%	6,8%	-15,0%
Limpeza	10,4%	6,7%	-35,6%
TOTAL	12,2%	8,8%	-27,9%

Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Com a Tabela 3, reforçam-se os indícios de que o Acórdão 1214/13 promoveu aperfeiçoamento nos controles das contratações. Mesmo os serviços de vigilância, nos primeiros 24 meses de vigência, apresentaram redução nas taxas de rescisão, indicativo de que os riscos de falhas contratuais podem ter se reduzido. O Gráfico 2 comprova que os efeitos vêm se intensificando anualmente, a partir de 2014.

Gráfico 2: Taxa de rescisões nos primeiros 24 meses, por ano de início do contrato (2010-2017)



Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Confirma-se a tendência de que os números de 2014 não foram muito animadores, o que já era esperado, pela adoção gradativa dos novos critérios, mas os anos seguintes apresentaram consistente queda nos índices de rescisões nos primeiros dois anos de vigências contratuais.



Fica evidente que há mais rescisões, proporcionalmente, nos primeiros 12 meses de vigência contratual. No período mais recente, no total dos segmentos, 5,4% dos contratos foram rescindidos dentro de um ano a partir da assinatura. No segundo ano, mais 3,4% dos contratos terminaram por rescisão, somando 8,8%.

Essa tendência é compatível com a distribuição de rescisões por falha contratual. Verificou-se que, dos 139 contratos cuja rescisão foi identificada com fundamentos relacionados a inexecução, descumprimento ou irregularidades cometidas pelo contratado, 37% ocorreram no primeiro ano de vigência, outros 33% aconteceram no segundo ano, caindo para 16% no terceiro ano e reduzindo ainda mais nos dois últimos anos.

Em contraposição, nos contratos rescindidos de maneira amigável, não foi identificada a mesma tendência, sendo menor a incidência no primeiro ano (17%) e distribuindo-se de forma razoavelmente uniforme nos demais anos de vigência (23% no segundo, 22% no terceiro, 14% no quarto e 23% no quinto).

Isso sugere que problemas na execução contratual tendem a ter mais probabilidade de acontecer no primeiro ano do contrato, provocando mais rescisões por falhas do contratado.

Mais indícios dessa tendência estão na tabela 4, ao verificar-se que no terceiro ano de vigência os índices de rescisão são menores do que nos anos antecedentes. No período recente, a soma total de rescisões no segundo ano é 8,8%, passando a 10,6% no terceiro ano. Assim, chega-se às proporções de 5,4% no primeiro ano, 3,4% no segundo e 1,8% no terceiro.

Tabela 4: Taxa média de rescisões nos primeiros 36 meses, antes e depois do Acórdão 1214/13

OBJETO PRINCIPAL	ANTES (2011-2013)	DEPOIS (2014-2016)	DIFERENÇA
Apoio Administrativo	19,3%	13,7%	-29,0%
Vigilância	11,3%	8,8%	-22,1%
Limpeza	12,8%	8,1%	-36,7%
TOTAL	15,0%	10,6%	-29,3%

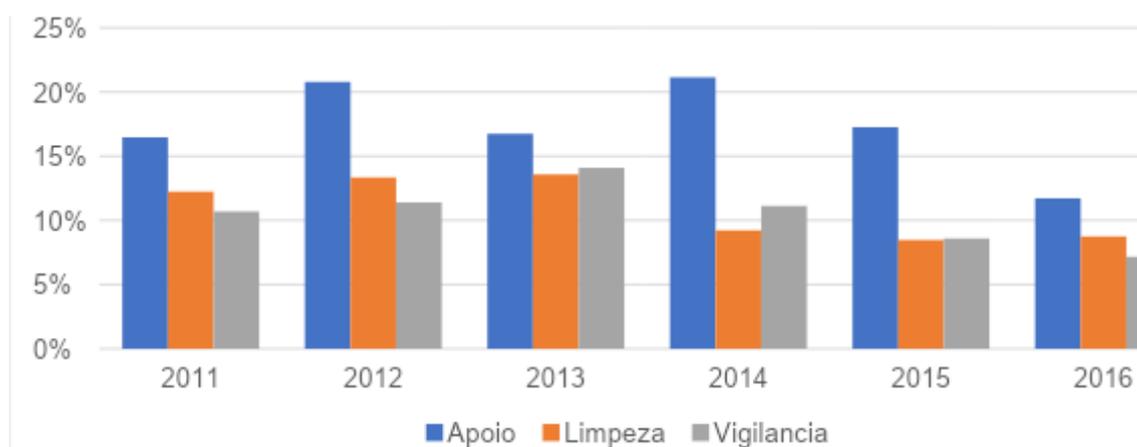
Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Com a comparação das rescisões que ocorreram durante os primeiros 36 meses de vigência, consolida-se a noção de que os efeitos almejados pelos controles mais rigorosos na seleção do fornecedor, a partir da recomendação do TCU, se materializaram. No geral, houve queda de quase 30% nas taxas de rescisão, comparando os períodos antes e depois do Acórdão 1214/13.

O gráfico por ano deixa mais clara a tendência de redução nas taxas de rescisão.



Gráfico 3: Taxa de rescisões nos primeiros 36 meses, por ano de início do contrato (2011-2016)



Fonte: elaboração própria, com dados do Siasg.

Concluindo a análise do comparativo antes e depois do Acórdão 1214/13, ficou evidenciado, para a amostra selecionada, que os riscos de inexecução contratual, cuja mitigação foi exatamente o objetivo daquele julgado, apresentaram redução expressiva, sendo possível afirmar que as proposições de controle cumpriram o seu propósito. Há tendência, considerando os índices anuais, de redução de riscos ainda maior, à medida que os controles vão se consolidando e se incorporando de forma mais intensa à rotina administrativa das unidades contratantes, em especial na fase de planejamento das contratações.

Admite-se que nem toda rescisão contratual decorre de situações evitáveis, como é o caso dos distratos amigáveis, que afetaram 1/3 dos contratos rescindidos na amostra analisada. Mas parte considerável das rescisões é provocada por problemas na execução, sendo esse, portanto, um indicador válido de parte dos riscos da gestão de contratos.

Para esse indicador, contribui a inadimplência trabalhista, um dos principais fatores de problemas nos contratos com mão de obra dedicada. Os números levantados, portanto, servem de suporte fundamentado à tomada de decisão sobre riscos e controles nas contratações.

Espera-se que as evidências aqui apresentadas sejam úteis em estudos de contratações e revisões normativas que possam se valer da realidade das taxas de rescisão para avaliar impactos, custos e benefícios de mecanismos de controle, levando em conta a premissa há mais de 50 anos estabelecida pelo art. 14 do Decreto-Lei n. 200/1967, de controlar proporcionalmente aos riscos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato que as rescisões contratuais em serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, em órgãos do Poder Executivo Federal, foram reduzidas depois do Acórdão 1214/13. Isso ficou comprovado com a pesquisa. E esse é um achado importante.



Reforçamos que esse fenômeno pode ter mais de uma causa. Entretanto, os elementos disponíveis levam a uma forte correlação com os novos critérios de seleção do fornecedor inseridos no cenário das contratações públicas após a intervenção do TCU em 2013. Métodos de fiscalização administrativa, por exemplo, já estavam presentes e eram até mais exaustivos quanto à análise documental antes daquele julgado, que recomendou simplificação e procedimento amostral. A conta vinculada, outra inovação observada após o acórdão, não tem poder preventivo nas rescisões, sendo mecanismo de redução de impacto de dano econômico em casos de inadimplência. Aliás, o TCU não adota a conta vinculada e, mesmo assim, teve redução impressionante nos números de rescisões.

Há maior chance, portanto, em especial por conta da coincidência temporal, de que a tendência de redução de riscos na execução dos contratos tenha vinculação direta com maior rigor na qualificação econômica e técnica exigida na habilitação dos processos licitatórios a partir das recomendações do TCU no Acórdão 1214/13.

Assim, dos dados analisados, relacionados às rescisões contratuais antes e depois do Acórdão 1214/13, fica claro que a ação coordenada dos órgãos de controle e gestores, com foco em mitigar riscos comuns, passando por mudanças, inclusive, normativas, demonstra o poder de mudar situações indesejáveis e realidades incoerentes com os princípios administrativos, estabelecendo controles baseados em riscos, custos e benefícios e ampliando a capacidade pública de entregar resultados à sociedade.

Fica evidente, ainda, como conclusão, a importância e a necessidade de monitorar constantemente problemas e possíveis soluções das contratações públicas, fugindo da mera replicação de ideias pré-concebidas para questões complexas e dinâmicas, buscando racionalizar os controles internos por meio de estudos e evidências, em modelagens inovadoras das contratações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, João Rafael Gabbi. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública após a decisão do RE 760.931. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

BERGAMASCHI, S. Modelos de gestão da terceirização de Tecnologia da Informação: um estudo exploratório. Universidade de São Paulo. 2004

BILHIM, J. Recursos humanos e as novas regras da AP. Interface Administração Pública. 2009

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público. N. 4, p. 5-28, out/dez. 1999

COSTA, M. da S. C. Terceirização/Parceria e implicações no âmbito jurídico-sindical. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 6-11, jan.-fev. 1994



CRUZ, Marcio Motta Lima da. Efeitos das exigências do Acórdão TCU-Plenário n. 1214/2013 nas licitações realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Portal Jus (jus.com.br). 2016

DE RUIJTER, E.; TREAS, J.K.; COHEN, P.N. Outsourcing the gender factory: living arrangements and service expenditures on female and male tasks. *Social Forces*, Chapel Hill, v. 84, n. 1, p. 305-322, Sep. 2005.

DIEESE. Os trabalhadores frente à terceirização. Pesquisa nº 7. São Paulo, 1993.

DRUCK, M. da G. Terceirização – (Des)Fordizando a Fábrica: um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo Editorial. 1999

FREITAS, Marcelo de. Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - Dirac/Fiocruz. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

KELLIHER, C. Competitive tendering in NHS catering: a suitable policy? *Health Manpower Management*, 23(5), 170–180. 1997

LANGFIELD-SMITH, K., & SMITH, D. Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281–307. 2003

MAGALHÃES, Y. T. de; CARVALHO NETO, A. M.; GONÇALVES, P. P. B. Os Múltiplos Desafios da Gestão de Terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. *Revista de Ciências da Administração*, 12(16), 116–143. 2010

MAZZOLENI, Guilherme. Responsabilidade subsidiária da administração pública na terceirização de serviços: Por que a exceção virou a regra? Monografia (Especialização em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017

MENDES, Lorena Lopes Freire. Terceirização de serviços na Administração Pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020

OLIVEIRA, A. L. A. de. Terceirização e satisfação com o trabalho. Fundação Getulio Vargas. 2009

PETERS, B. Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. *West European Politics*. (pp. 71-78). 1997

QUEIROZ, C. A. R. S. Manual de Terceirização: Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores. São Paulo: STS Publicações e Serviços Ltda. 1998



SANTOS, Franklin. Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014

SCHIMIDT, M. F. Nova história crítica. São Paulo: Nova Geração. 1999

SERRA, S. M. B. Qualidade na Terceirização. In: Oliveira, O.J. (Org). Questão da qualidade: tópicos avançados. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2004

SIRELLI, P. M. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2008

SOUZA, Kleberson Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil. Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática. Belo Horizonte: Fórum, 2019

VALOIS, Û. de; ALMEIDA, A. T. de. Modelo de apoio à decisão multicritério para terceirização de atividades produtivas baseado no método SMARTS. Produção, 19(2), 249–260. 2009



ANEXO

DETALHAMENTO DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE OBTENÇÃO DE DADOS

1. PALAVRAS-CHAVE UTILIZADAS PARA FILTRAR CADA SEGMENTO

1.1 **Apoio Administrativo:** “apoio administrativo”, “apoio adm”, “apoio técnico”, “aux adm”, “brigad”, “carregador”, “copeira”, “dedic exc”, “garço”, “mensag”, “motorista”, “obra exc”, “portaria”, “porteiro”, “secretaria”, “secretariado”.

1.2 **Vigilância:** “vigil”.

1.3 **Limpeza:** “limpeza”.

1.4 **Manutenção de elevador ou ar-condicionado:** (“manut” e “edif”), (“manut” e “elevado”), (“manut” e “condicion”).

1.5 **Manutenção predial:** (“manut” e “predial”).

2. CONTRATOS EXCLUÍDOS EM CADA SEGMENTO

2.1 **Apoio Administrativo:** descrições que continham “forma eventual”, “por diária”, “caráter eventual”, “sob demanda” e objetos contratuais que incluíam a disponibilização de veículos.

2.2 **Vigilância:** aqueles do tipo “eletrônica” e os que mencionavam “limpeza”, “vigilância sanitária”, “vigilância em saúde”, “treinamento”, “curso”, “eventual”, “sem dedic”, “remoto”, “locação de equip”, “instalação de”, “manuten”.

2.3 **Limpeza:** descrição mencionava “condicionado”, “climatiz”, “refrig”, “engenharia”, “fossa”, “caixa”, “veícu”, “canil”, “pintura”, “sem dedic”, “não cont”, “limpeza de reserv”, “sob demanda”, “eventos”, “elabora”.

2.4 **Manutenção de elevador ou ar-condicionado:** eliminados os que continham “com dedicação exclusiva”, “fornecimento e instalação”, “automotivos”, “veículo”, “substituição completa”, “modernização”, “retrofit”, “software”, “equipe residente”, “locação de”, “impress”.

2.5 **Manutenção predial:** descrições que continham “reforma”, “adequação”, “pintura”, “sob demanda”, “por demanda”, “sem dedicação exclusiva”, “sem mão de obra exclusiva”, “forma eventual”, “por diária”, “caráter eventual”, “sob demanda”.



3. CLASSIFICAÇÃO DOS SEGMENTOS POR OBJETO PRINCIPAL

Classificamos como “objeto principal” com base na(s) palavra(s)-chave(s) utilizada(s) em cada filtragem, removendo as duplicidades, pois há considerável parcela de contratos que envolvem limpeza combinada com outras atividades de apoio, inclusive postos de trabalho ligados a manutenção predial. Não há elementos na base de dados para avaliar o impacto econômico de cada atividade no contrato.

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





Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe

Governance assessment of national border policies in Latin American and Caribbean countries

Mário Júnior Bertuol

Graduado em Direito (UCDB) e Engenharia Civil (FUFMS). Especialista em Governança Pública e Gestão Administrativa (FAEL). Secretário do TCU em Mato Grosso do Sul. Contato (67) 9998-18253.

Tiago Modesto Carneiro da Costa

Engenheiro Agrônomo pela Universidade de Brasília, com Pós-graduação em Administração, Finanças Empresariais e Negócios pela Esab/ES e MBA em Agronegócios pela ESALQ/USP. Secretário da SOMA (orientação, métodos, informações e inteligência para o controle externo e combate a corrupção) do TCU. Contato (61) 99147-3832.

RESUMO

Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países da América Latina e do Caribe firmaram parceria para realizar auditoria coordenada, com o objetivo de avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento dirigidas às fronteiras de seus países. Utilizou-se de Referencial do TCU, construído com base em boas práticas internacionais, para desenvolver um modelo teórico que viabilizasse o cálculo para determinação de índices de governança para as políticas nacionais de fronteiras aplicadas nos países partícipes do trabalho. Foram formuladas questões para cada componente e aplicados os questionários, em reuniões de grupos focais, que foram respondidos pelos atores envolvidos em cada um dos macroprocessos. O iGPNFron (Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteiras) visa a demonstrar a capacidade que os governos nacionais possuem para planejar, implementar e avaliar as políticas nacionais de fronteira. Constatou-se que nove países, dos doze avaliados, possuem iGPNFron abaixo do nível mínimo aceitável. Há um desempenho melhor do iGPNFron aplicado ao eixo de segurança em relação ao de desenvolvimento em quase todos os países avaliados, fato que revela que o principal foco está direcionado à repressão de delitos nas cidades de fronteira, em detrimento às ações destinadas a gerar emprego e renda para aquelas populações. Diante dos resultados apresentados, espera-se induzir os países latino-americanos e caribenhos a criarem uma agenda de intervenção que permita superar a visão dessas regiões



como “espaços-problemas”, em favor de uma concepção que as perceba como locais de oportunidades de desenvolvimento, em ambiente de integração.

Palavras-chave: Índice Governança Fronteiras. Políticas Nacionais de Fronteiras. Segurança e Desenvolvimento Fronteiras. Avaliação Fronteiras América Latina e Caribe.

ABSTRACT

Supreme Audit Institutions in the countries of Latin America and the Caribbean signed a partnership to conduct a coordinated audit, with the objective of assessing the level of implementation of good governance practices in public security and development policies in the borders of their countries. It was used the TCU Reference, built based on good international practices, to develop a theoretical model for determining governance indexes for national border policies. Questionnaires containing questions formulated for each component were applied in focus group meetings, which were answered by the stakeholders involved. The iGPNFron (National Border Policy Governance Index) aims to demonstrate the capacity that national governments have to plan, implement and evaluate national border policies. It was found that nine countries, out of the twelve evaluated, have iGPNFron below the minimum acceptable level. There is a better performance of iGPNFron applied to the security axis in relation to the development axis, in almost all the countries evaluated, a fact that reveals that the focus is directed to the repression of crimes in the border cities, instead of actions to enhance the employment and income indexes. In view of the results presented, it is expected that Latin American and Caribbean countries may develop an intervention agenda to overcome the vision of these regions as “problem areas”, in favor of an intervention that perceives them as places of development opportunities, in an integration environment.

Keywords: Border Governance Index; National Border Policies; Border Security and Development; Latin America and Caribbean border Police Assessment.

1. INTRODUÇÃO

As zonas de fronteira são áreas que demandam especial atenção por parte dos países da América Latina, tanto pelas distâncias em relação aos seus centros de governo, na maioria dos casos, como pelas diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre nações vizinhas, o que potencializa a rentabilidade de atividades ilícitas, incrementa o grau de violência e eleva o poder de agentes do tráfico de drogas, armas e pessoas.

Esses fatores agravam-se diante do subdesenvolvimento típico dessas regiões e das vulnerabilidades decorrentes de políticas públicas desarticuladas e não específicas para esses territórios.

Atentas a essa realidade e movidas pela percepção de que as ações estatais implementadas, em geral, encontram-se fragmentadas e/ou apresentam sobreposições e lacunas de atuação entre as organizações públicas envolvidas, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) firmaram



parceria para realizar auditoria coordenada, com o objetivo de avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento dirigidas às fronteiras, como parte de uma estratégia de médio prazo para o aprimoramento dos elementos estruturais que condicionem as gestões político-administrativas exercidas nessas regiões.

2. DO MÉTODO DE AVALIAÇÃO

Iniciada a auditoria, em 2018, sob a coordenação do TCU, foi reconhecida, desde logo, a necessidade de se conceber um método capaz de mensurar a capacidade governamental de planejamento, implementação e avaliação de uma política pública.

O primeiro desafio foi transformar o conceito abstrato de uma política pública, que efetivamente se materializa por intermédio de um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos, em algo concreto e objetivo.

Para tanto, foi necessário, com suporte em estudos oficiais sobre fronteiras do Brasil e de países partícipes, delimitar o alcance das políticas que se praticam naquelas áreas, para, em seguida, selecionar os macroprocessos de trabalho característicos.

Assim, como critério uniforme, definiu-se que a fronteira estaria limitada ao espaço territorial formado pelos municípios (área urbana e rural) que tangenciam os países vizinhos ao longo da linha divisória, dentro do qual se analisa o conjunto de ações governamentais que compõem a política nacional direcionada àquela região, sustentada pelos eixos segurança e desenvolvimento, com seus respectivos macroprocessos, em um ambiente de integração entre as nações.

O eixo “Segurança” envolve os macroprocessos de controle fronteiriço do fluxo de bens, mercadorias e pessoas (aduaneiro, sanitário e imigratório) nos postos oficiais (portos fluviais, postos de fiscalização, estações aduaneiras), de vigilância (radar, satélite e patrulhamento, via terrestre, aérea e fluvial) nas vias formais, informais e demais acessos alternativos a outros países, além da prevenção e repressão policial aos delitos transfronteiriços na região.

Já o eixo “Desenvolvimento” engloba os macroprocessos para promoção do crescimento econômico da zona de fronteira de forma sustentável, por intermédio de investimentos públicos em infraestrutura e de estratégias de atração de investimentos para a região, via incentivos e benefícios fiscais, incluindo mecanismos de financiamentos, com respeito ao meio ambiente.

Compreende-se que esse conjunto de instrumentos governamentais é necessário para atacar os problemas diagnosticados nas fronteiras, quais sejam: os baixos índices de industrialização; as informalidades das empresas e das relações de trabalho; os isolamentos caracterizados pelos baixos índices de conectividades dos núcleos urbanos; e as dificuldades de acesso, por parte da população em geral, a serviços públicos de qualidade.

Vale lembrar que a zona fronteiriça é um dos principais redutos do crime organizado, que se beneficia da grande capilaridade da rede viária e do fluxo intenso de pessoas, veículos



e mercadorias. Essa condição eleva os índices de violência e criminalidade das cidades fronteiriças, onde diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre os países potencializam a rentabilidade de atividades ilícitas, com repercussão em todas as nações, uma vez que armas, drogas e demais produtos de origem ilegal abastecem o crime na maioria das cidades de cada país.

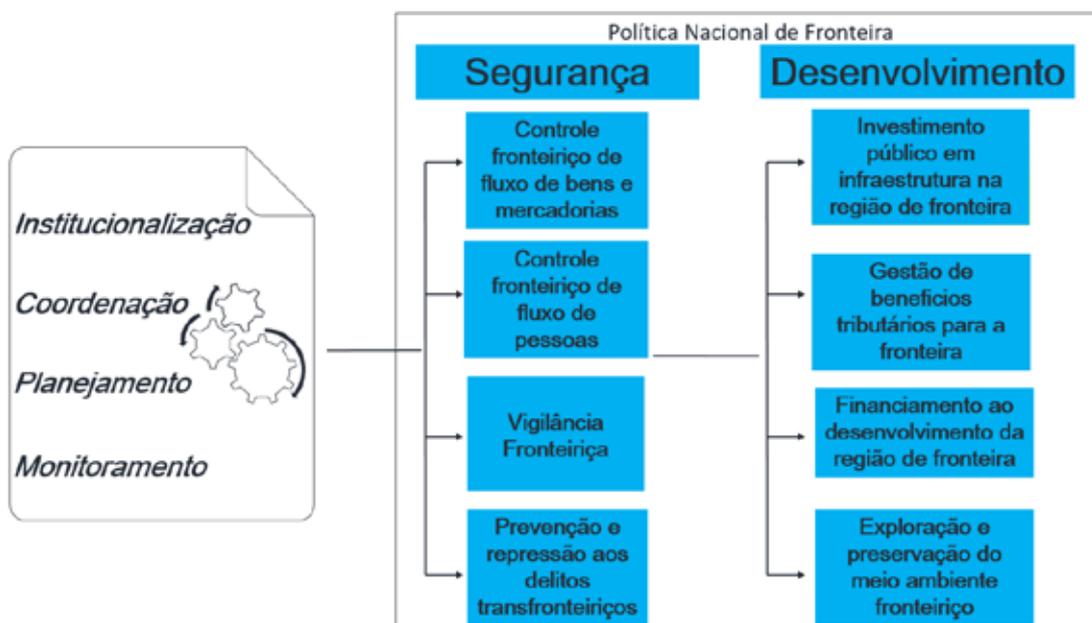
Com a materialização da política nacional de fronteira, o próximo passo seria o desenvolvimento de um modelo teórico que viabilizasse o cálculo para determinação de índices de governança para as políticas aplicadas às regiões fronteiriças dos países participantes do trabalho.

Nos termos do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, construído pelo TCU e baseado em boas práticas internacionais, governança em políticas públicas refere-se aos arranjos institucionais (estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas) que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

Embora o citado Referencial contenha oito componentes de avaliação, seguiu-se orientação do documento para identificação daqueles que deveriam ser priorizados para as finalidades da auditoria coordenada, com base nos estudos preliminares das políticas públicas objeto da avaliação realizada na fase de levantamento de auditoria.

Nesse contexto, de posse do desenho da política a ser avaliada, sustentada pelos eixos de segurança e desenvolvimento, cada qual com 4 (quatro) macroprocessos correspondentes, restaria submetê-los às ponderações dos 4 (quatro) componentes de governança escolhidos, quais sejam, institucionalização, coordenação, planejamento e monitoramento, constantes no Referencial do TCU.

Figura 1 – Método de qualificação da governança da política nacional de fronteira



Fonte: Elaboração própria do TCU



Com arrimo no Referencial do TCU e nas discussões entre as equipes da auditoria coordenada, foram formuladas questões para cada componente, adiante descritas, e aplicados os questionários, em reuniões de grupos focais, que foram respondidos pelos atores envolvidos em cada um dos macroprocessos de trabalho.

Para o primeiro componente, constam do Referencial do TCU algumas boas práticas de governança, dentre as quais se destaca “a institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos”. (CALMON, 2013; FREITAS, 2005)

Seguindo essa linha e incorporando outros elementos estabelecidos nesse documento orientador, constituem itens de avaliação desse aspecto a formalização em conteúdo prescritivo da intervenção governamental e as definições de modelo de coordenação entre as organizações, funções das partes interessadas, objetivos e indicadores relacionados ao problema a ser atacado.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “institucionalização”

1	A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma
2	Os papéis e responsabilidades das partes interessadas estão claramente definidos
3	Os processos decisórios da atuação conjunta estão definidos
4	A instância para dirimir conflitos de competência entre as organizações envolvidas está definida
5	As diretrizes e os objetivos políticos da atuação governamental estão definidos
6	Há previsão de formas de monitoramento da atuação conjunta

No que tange à coordenação, cumpre assinalar que a obtenção de resultados exige, cada vez mais, que os governos sustentem abordagens colaborativas para atingir as metas, evitando fragmentação da missão, sobreposição de programas e incoerência da ação governamental como um todo.

Analisa-se nesse aspecto como o esforço cooperativo será liderado e a capacidade do líder para influenciar os membros intragovernamentais rumo a uma determinada direção, gerando convergência estrutural.

Também se mensuram os mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitem alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas para alcançar o resultado comum, tendo em conta que o desenvolvimento de planos, rotinas de trabalho sincronizadas e mecanismos de controle padronizados fortaleceriam a interação dos membros das instâncias de coordenação.



Ainda nessa dimensão, devem ser avaliados se são identificados os recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “coordenação”

1	Há instâncias de articulação para alinhamento das ações dos atores envolvidos
2	Há modelo de atuação conjunta
3	Há designação do líder que deve coordenar o esforço colaborativo
4	Há compartilhamento de recursos (financeiros, humanos, materiais, sistemas, infraestrutura etc.) entre os atores envolvidos
5	Há canais de comunicação voltados para a atuação conjunta

Em seguida, o componente “planejamento”, em que se examina se a política é orientada por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos, e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função de diretrizes, objetivos e metas propostas.

Nesse tópico, avalia-se se foram previstas as atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que o programa se propõe a realizar.

Deve-se examinar se a atuação do Estado explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes.

No âmbito operacional, é preciso indicar os objetivos definidos, conforme o problema a ser atacado, as formas de medição do progresso, os métodos de mensuração e a adoção de ações corretivas.

De forma geral, isso inclui avaliar itens como cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo, responsáveis pelos objetivos e participação de partes interessadas no processo em análise.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “planejamento”

1	Os problemas a serem tratados pelo macroprocesso foram identificados de forma precisa
2	O público-alvo deste macroprocesso foi precisamente delimitado
3	Os resultados projetados pela ação governamental conjunta são suficientes para atacar as causas dos problemas deste macroprocesso

**Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “planejamento”**

4	Os produtos a serem gerados neste macroprocesso estão claramente definidos para viabilizar os resultados projetados
5	Há atividades claramente definidas neste macroprocesso para gerar os produtos necessários
6	Há previsão de fontes de recursos específicos para a atuação governamental conjunta neste macroprocesso
7	Os objetivos estratégicos da atuação governamental individual e conjunta estão definidos
8	Os indicadores de desempenho da atuação governamental individual e conjunta estão definidos
9	As metas da atuação governamental individual e conjunta estão definidas
10	Há cronogramas que detalhem os marcos e prazos para a execução das etapas de atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso
11	Há precisa definição de responsabilidades por produtos e ações previstos para este macroprocesso
12	A elaboração dos planos contou com a participação das partes interessadas na atuação governamental conjunta neste macroprocesso

Por fim, o “monitoramento”, dimensão na qual se verifica a existência de rotina para o acompanhamento das ações da política, com a aferição dos resultados e a sua utilização para promoção dos aperfeiçoamentos necessários.

O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados, periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

Nessa dimensão, verifica-se em que medida há um sistema de monitoramento e avaliação da atuação estatal, que compreenda processos de trabalho, procedimentos, indicadores-chave, disponibilização de dados confiáveis e abertos para participação das partes interessadas e comunicação programada dos resultados alcançados, de modo a promover a retroalimentação e o aperfeiçoamento da política.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “monitoramento”

1	Há processos de trabalho definidos para monitorar e avaliar a atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso
2	Há utilização de indicadores no monitoramento e avaliação da atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso
3	Há comunicação regular sobre o progresso dos indicadores individuais e conjuntos às principais partes interessadas neste macroprocesso



Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “monitoramento”

4	Os resultados do monitoramento da atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso são disponibilizados na forma de dados abertos
5	Os resultados das avaliações da atuação governamental individual e conjunta são utilizados para promoção de aperfeiçoamentos deste macroprocesso

As respostas aos questionários foram escalonadas de 1 a 5, sendo 1 “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”. Deste modo, a pontuação obtida por cada subitem seria a seguinte:

Resposta	Pontuação equivalente
1	0
2	25%
3	50%
4	75%
5	100%

Com base nos elementos de investigação estipulados, cada macroprocesso dos dois eixos que sustentam a política nacional de fronteira (segurança e desenvolvimento) seria submetido à avaliação dos quatro aspectos de governança já referidos, por intermédio de questionário, com determinações de pesos às questões, cujas respostas seriam tabuladas conforme o Método de Análise Hierárquica (Analytic Hierarchy Process – AHP), para o cálculo do Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteira (iGPNFron), que visa a demonstrar a capacidade que os governos nacionais possuem para planejar, implementar e avaliar suas respectivas políticas.

Os parâmetros de avaliação foram definidos entre os auditores membros das equipes partícipes do trabalho, tendo sido graduados os níveis de governança de 0 a 10, sendo cada intervalo de 2 em 2 equivalente a um nível diferente, dividido em: insuficiente, inicial, intermediário, aceitável e avançado, conforme a tabela a seguir:

Nota atribuída	Níveis de governança
0-1,99	Insuficiente
2-3,99	Inicial
4-5,99	Intermediário
6-7,99	Aceitável
8-10	Avançado



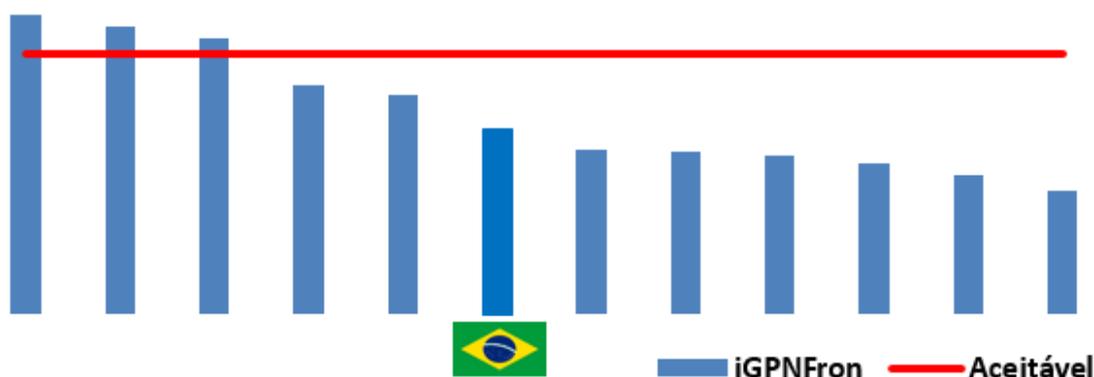
3. A AVALIAÇÃO

Cabe ressaltar, de antemão, que nem todos os países da América Latina e do Caribe aderiram ao trabalho, por razões particulares de cada Entidade de Fiscalização Superior, mas o número de participantes, contudo, é bastante representativo e, certamente, contribui para que se ofereça um diagnóstico fidedigno para a região.

Por decisão das entidades integrantes da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), optou-se por não se identificarem os países participantes avaliados, sendo possível apenas a cada um ter conhecimento da posição que ocupa para cada item de avaliação, a exemplo do Brasil, cuja divulgação foi autorizada por intermédio do Acórdão/TCU- Plenário nº 2241/2019.

Constatou-se que nove países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem um Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteira (iGPNFron) abaixo do nível mínimo aceitável.

Figura 2 – Índice de governança da política nacional da fronteira iGPNFron dos países avaliados



Fonte: Elaboração própria do TCU

Esses nove países, como consequência, tendem a apresentar maiores dificuldades na implementação e na gestão de políticas públicas nacionais que visem a obter as melhores condições de segurança pública e de desenvolvimento socioeconômico em suas regiões de fronteira.

As causas para esse quadro estão ligadas à baixa adoção por seus governos centrais de boas práticas internacionais de governança para as políticas públicas típicas dessas regiões, conforme apurado por suas EFS.

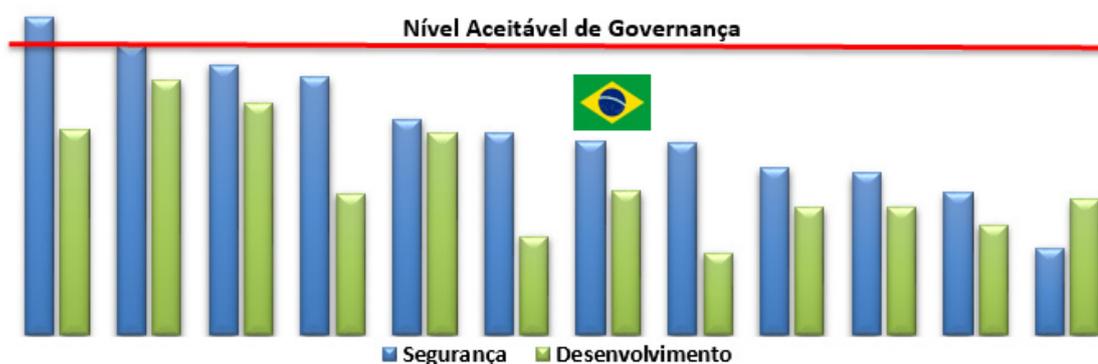
Os resultados demonstram que apenas três dos doze países avaliados adotam boas práticas de governança de políticas públicas em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais nas regiões de fronteira.



A composição do iGPNFron assume o pressuposto de que as ações governamentais na fronteira são interdependentes nas duas dimensões, devendo ter condições de governança no mesmo nível para que possam ter ambientes para gestão igualmente eficientes, haja vista que o mau desempenho nos processos de trabalho de um desses eixos influencia fortemente o desempenho dos processos de trabalho do outro.

A figura a seguir compara os resultados da avaliação dos componentes de governança entre os principais processos de trabalho dos eixos de segurança e de desenvolvimento de regiões de fronteira em relação ao nível aceitável de governança de políticas públicas.

Figura 3 – Índice de governança da política nacional da fronteira iGPNFron dos países avaliados sob a perspectiva de segurança e desenvolvimento em relação ao nível aceitável



Fonte: Elaboração própria do TCU

O melhor desempenho do iGPNFron aplicado ao eixo de segurança em relação ao eixo de desenvolvimento, em quase todos os países avaliados, revelou que o principal foco da governança das políticas de fronteira na América Latina e no Caribe está direcionado à repressão de delitos nas cidades de fronteira, dentro dos processos de trabalho estudados.

Há um foco menor na governança dos processos de trabalho destinados a gerar emprego e renda, cujo desempenho produz reflexos também na área de segurança desses países, podendo ser catalisador tanto do aprofundamento da incidência de crimes quanto de sua diminuição.

Como consequência da situação encontrada na governança das políticas públicas, os países com menor iGPNFron tendem a apresentar maiores dificuldades na implementação e na gestão de políticas públicas nacionais que visem a obter as melhores condições de segurança pública e de desenvolvimento socioeconômico em suas regiões de fronteira, o que se traduz em altos índices de contrabando, tráfico de drogas, armas e pessoas e em subdesenvolvimento crônico, com a maioria das cidades fronteiriças apresentando poucas opções de emprego e renda para sua população, que, na maioria das vezes, encontra-se isolada geograficamente dos grandes centros urbanos e financeiros.

A baixa capacidade de gestão dos governos nacionais pode ser percebida pelos históricos e persistentes problemas dessas regiões, revelados pelas estatísticas nas áreas estudadas, a



exemplo da concentração de cerca de 39% dos homicídios do mundo na América Latina e dos baixos índices de desenvolvimento humano em muitas cidades fronteiriças.

Os baixos índices de governança no eixo de segurança são especialmente danosos em países de maior extensão territorial, como é o caso do Brasil e do México, os quais possuem algumas das cidades mais violentas do mundo em suas fronteiras, regiões bastante afastadas dos centros de governo, como Tijuana, no México, ou Ponta Porã, no Brasil, a título de exemplo. Esses casos são fartos em outras cidades fronteiriças para vários países da América Latina e do Caribe.

Essas regiões necessitam de atenção especial das autoridades governamentais, eis que acabam influenciando a criminalidade em todo o território nacional desses países, em decorrência das fragilidades na gestão pública ligadas ao contrabando de mercadorias e ao tráfico de drogas, com a presença marcante de delinquentes internacionais, ocorrências que afetam até mesmo as políticas públicas de segurança dos países contíguos.

Por outro lado, o grande potencial como zona de integração cultural e econômica entre vizinhos, a exemplo da exploração sustentável dos recursos naturais e das operações de comércio e turismo, é subaproveitado na maior parte das cidades fronteiriças da América Latina e do Caribe.

Na América do Sul, por exemplo, regiões de grande vocação turística e de exploração sustentável de recursos naturais em áreas fronteiriças de vários países, como a região Amazônica e a região do Pantanal, acabam por constituir vazios demográficos com graves deficiências de infraestrutura e de investimentos, que inviabilizam a geração local de riqueza.

Na verdade, o aproveitamento desse vasto campo de atividades lícitas, se bem estruturado, pode alavancar o desenvolvimento regional por meio do turismo, da mineração de materiais raros, da navegabilidade nas principais bacias hidrográficas e da farta produção agropecuária.

A população residente nessas áreas carentes de infraestrutura, com baixa escolaridade e poucas opções de ocupação e de geração de renda, resulta em grande contingente de mão de obra para grupos criminosos que atuam em nível local, nacional e internacional, o que aumenta a incidência de atividades ilícitas, num círculo vicioso em que o alto grau de violência inibe a chegada do investimento privado, e, por sua vez, a falta de investimentos impossibilita o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões, as quais, em sua maioria, são ricas em belezas e recursos naturais com elevado potencial de exploração sustentável.

Exemplos icônicos dos níveis de violência e de atividades ilícitas, como a ocorrência de chacinas de membros de organizações criminosas e de assassinatos de chefes do tráfico de drogas em cidades fronteiriças ou, por reflexo de atividades criminosas na fronteira, em cidades mais centrais, muitas vezes com o uso de armamento de uso exclusivo das forças armadas, são recorrentes na imprensa da América Latina e, por isso mesmo, relatados frequentemente em muitos dos países avaliados.

Há ainda a sobrecarga dos sistemas policial, prisional e judicial das regiões fronteiriças, decorrente da prisão de delinquentes de outras localidades, que acabam sendo detidos em atividades de contrabando e de tráfico de armas, drogas e pessoas, além da migração



de organizações criminosas para o outro lado da fronteira entre países vizinhos, com a internacionalização de criminosos e do crime organizado local.

As causas para esse quadro estão ligadas à baixa adoção de boas práticas internacionais de governança para as políticas públicas típicas dessas regiões por cada um dos governos centrais, conforme apurado por suas Entidades de Fiscalização Superior.

As políticas nacionais de fronteira, em quase todos os países avaliados, não estão formalmente institucionalizadas em seus arcabouços normativos, não havendo uma definição de Estado para as prioridades nos eixos de desenvolvimento e de segurança na região, tanto em nível nacional quanto em nível local.

Além disso, planos, metas e objetivos das políticas públicas específicas para fronteira não estão claramente definidos, principalmente para a maior e mais importante parte dos processos de trabalho, os quais necessitam de atuação conjunta entre diferentes organizações públicas, internamente ao país ou entre organizações de países vizinhos, e nos quais há pouca aderência a boas práticas ligadas aos mecanismos de coordenação institucional.

Por fim, a insuficiência/inexistência de indicadores de desempenho e outros mecanismos de monitoramento das políticas públicas aplicadas à região dificultam ou inviabilizam aprimoramentos baseados em evidências em cada ciclo de avaliação dessas políticas.

A grande maioria dos países não conta com políticas específicas que sejam orientadas por uma lógica de intervenção que alinhe insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos das políticas públicas desenvolvidas na fronteira em função de prioridades nacionais, o que cria um ambiente desfavorável à boa gestão, tanto nas áreas de segurança quanto nas áreas de desenvolvimento, por parte dos governos nacionais e locais nos países avaliados, dificultando ou até inviabilizando a quebra do círculo vicioso estabelecido em muitas regiões fronteiriças na América Latina e no Caribe, em que as organizações criminosas têm acesso a grandes contingentes da população local, sem opção de emprego e renda, e os investimentos carecem de um ambiente seguro para prosperarem na fronteira.

3.1 O EIXO “SEGURANÇA”

Observou-se que oito países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem índices de governança de políticas públicas nas fronteiras para o eixo segurança abaixo do nível mínimo aceitável.

Como consequência, esses países tendem a ter maiores dificuldades de gestão de iniciativas governamentais destinadas a controlar a incidência de contrabando, tráfico de armas e drogas, imigração ilegal e demais crimes transfronteiriços.

A causa para essa situação é a insuficiência de utilização de boas práticas internacionais de governança para os componentes institucionalização, planejamento, coordenação e



monitoramento nos processos de trabalho destinados a fiscalizar o fluxo de bens, mercadorias e pessoas e a promover a vigilância e a repressão a delitos nessas regiões.

Os resultados demonstram que apenas quatro países avaliados empregam boas práticas de governança de políticas de segurança em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais, na dimensão de segurança, para as regiões de fronteiras.

As fronteiras são áreas naturalmente muito vulneráveis, devido às características já mencionadas, e o crime organizado avança cada vez mais para além dos limites nacionais, aproveitando-se do relativo isolamento entre os países, da distância dos grandes centros de governo e da combinação entre as diferentes jurisdições e a falta de integração na atuação policial e investigativa.

Há que se considerar, ainda, a relação do tráfico de drogas e do contrabando com a criminalidade, principalmente nas cidades fronteiriças, onde as atividades informais e ilícitas atraem muitas pessoas pela falsa ilusão do trabalho fácil e de grande lucratividade, cujos elevados dados negativos ligados à violência, que prolifera para o restante do território de cada país, refletem nos seus indicadores sociais.

Estudos da ONU mostram que a produção global de cocaína atingiu recorde em 2016, chegando a 1.410 toneladas, sendo a maior parte advinda da América Latina, com rotas do tráfico mapeadas por órgãos oficiais, passando justamente por suas fronteiras, rumo aos consumidores localizados na América do Norte e na Europa.

Outro dado preocupante, também das Nações Unidas, indica que a América Latina possui apenas 8% da população mundial e é responsável por um terço dos homicídios no mundo, sendo considerada a região mais violenta do planeta.

Parcela considerável dos números da violência nesses países tem relação direta com as condições de segurança nas zonas fronteiriças da América Latina e do Caribe, não só por ter algumas das cidades mais violentas do mundo, mas também pelo fato de serem redutos apropriados para organizações criminosas que se beneficiam, em algumas dessas fronteiras, da grande capilaridade da rede viária e do fluxo intenso de mercadorias, pessoas, e veículos, e, em outras, do isolamento físico e geográfico, podendo abrigar uma grande variedade de modalidades criminosas, conforme o caso, as quais demandam intervenções públicas que governos locais e nacionais não têm capacidade de executar, em especial por não possuírem governança e gestão compatíveis com a complexidade dos problemas, principalmente no que se refere aos processos de trabalho relativos às iniciativas de vigilância da fronteira e prevenção e repressão de crimes transfronteiriços.

Além da violência que atinge as fronteiras da região, os governos nacionais e locais têm tido dificuldades para lidar com a entrada de produtos contrabandeados, o que leva a prejuízos com a frustração de arrecadação de impostos e prejudica suas indústrias nacionais, seja pela vantagem comercial desses produtos, seja pela entrada de produtos falsificados, como



cigarros, brinquedos, medicamentos e defensivos agrícolas, muitas vezes manufaturados com materiais prejudiciais à saúde humana.

Em se tratando de produtos de origem animal ou vegetal que ingressam pelas fronteiras, tem-se o risco da presença de patógenos que podem causar graves prejuízos não apenas aos sistemas agrícolas e pecuários locais, pelo aumento do uso de agrotóxicos e medicamentos, como no caso da ferrugem da soja, da febre aftosa e da gripe aviária, mas também às cadeias produtivas dos países exportadores de alimentos, em todo o território nacional, em face de eventuais embargos comerciais a seus produtos.

No que se refere ao controle do fluxo de pessoas, as deficiências na governança e na gestão desse processo comprometem não só o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos de nações vizinhas, mas a acolhida humanitária e as garantias aos direitos dos migrantes.

Esses problemas levam também à incapacidade dos governos locais para lidar com a violência ligada a essa atividade governamental, a exemplo do tráfico de drogas, que se utiliza de pessoas humildes como “mulas”, do tráfico de pessoas, da lavagem de dinheiro, da entrada clandestina de estrangeiros e da saída de menores de idade sem a devida autorização legal.

Relatório da ONU que aborda o tema de tráfico de pessoas revelou que 41% das vítimas detectadas em 2007 eram originárias da América Latina e do Caribe. Apesar de não se tratar de um estudo recente, as condições detectadas pelas Entidades de Fiscalização Superior dos países participantes no trabalho indicam que o problema não foi consistentemente resolvido por influência das iniciativas governamentais.

3.2 O EIXO “DESENVOLVIMENTO”

Verificou-se que onze países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem índices de governança de políticas públicas nas fronteiras para o eixo de desenvolvimento abaixo do nível mínimo aceitável.

Esses dados sinalizam que os governos da maioria dos países ainda carecem de aprimoramentos nos arranjos institucionais que condicionam os atos de gestão necessários para induzir o crescimento econômico e gerar emprego e renda, com vistas a manter a população da região em atividades lícitas e formais.

Esse quadro se inicia pela insuficiência de utilização de boas práticas internacionais de governança, sob os aspectos de institucionalização, coordenação, planejamento e monitoramento, nos processos de trabalho que se ocupam dos investimentos em infraestrutura, dos benefícios tributários, do financiamento ao desenvolvimento e da exploração sustentável do meio ambiente.

Os resultados demonstram que apenas um país avaliado emprega boas práticas de governança de políticas de desenvolvimento em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de



gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais, na dimensão de desenvolvimento, para as regiões de fronteiras.

Como consequência da situação mostrada na governança das políticas públicas para o eixo desenvolvimento das áreas de fronteira e de suas implicações negativas para a gestão dos processos de trabalho que se ocupam dos investimentos em infraestrutura, dos benefícios tributários, do financiamento ao desenvolvimento e da exploração sustentável do meio ambiente, constata-se que essas regiões se consolidam com baixo índice de desenvolvimento em vários aspectos que impactam não apenas as condições de vida da população, mas também a sua capacidade de geração de emprego e renda, tornando-as, assim, vulneráveis aos agentes do tráfico e do contrabando, além de sofrerem os efeitos da violência, resultantes das atividades criminosas.

A carência de investimentos na fronteira contribui para a manutenção dos vazios demográficos e para a dificuldade de fixação de pessoas, inclusive de agentes públicos que lá trabalham.

Por serem regiões menos desenvolvidas, em comparação ao restante dos territórios nacionais, necessitam de projetos e ações que promovam a redução das desigualdades regionais, juntamente a instituições financeiras que, por intermédio de mecanismos de financiamento, estimulem o crescimento econômico e a criação de emprego e renda.

Vale destacar o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, já em 2013, identificava a insegurança como um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social e um desafio compartilhado por todos os países da América Latina.

Todavia, dizia o estudo que não bastavam medidas de controle da criminalidade. Para uma redução duradoura da insegurança, o relatório recomendou políticas públicas que melhorem a qualidade de vida da população, com prevenção do crime e da violência por meio de um crescimento econômico inclusivo e de instituições de segurança e de justiça eficazes.

Percebe-se que a precariedade de investimentos em infraestrutura ou mesmo a desarticulação de projetos nesse campo de atuação traz reflexos negativos para as áreas de saúde, educação, transporte, comunicação, energia, dentre outras, eis que são orientadas, via de regra, por critérios políticos e não por uma diretriz estatal que considere a singularidade da região.

Não é possível, assim, compreender os impactos que se planejam para esses territórios, notadamente pela desconexão entre os setores envolvidos.

Dessa forma, a título de exemplo, não há como medir os efeitos dos recursos aplicados no setor de transporte, no comércio ou na indústria, tampouco os dispêndios havidos com educação ou saúde para fixar as pessoas nesses locais, evitando a migração, e atender às necessidades da população.

No que tange aos incentivos ao crescimento econômico dessas regiões, percebe-se, de antemão, que incentivos fiscais elaborados e oferecidos sem planos, metas e monitoramentos



não possibilitam a identificação das áreas mais importantes a serem exploradas para a geração de empregos.

Do mesmo modo, quanto aos mecanismos de financiamento disponíveis, são iniciativas que impulsionariam as empresas locais a injetarem seu capital no mercado, com a aquisição de bens e serviços, resultando na movimentação do fluxo financeiro e, também, na geração de emprego e renda, principalmente em regiões com vasto potencial econômico, e que garantiriam atividades lícitas ligadas, por exemplo, ao turismo, à exploração de minérios e à produção agropecuária.

Mas vale destacar que a proposta de incentivo ao crescimento econômico da fronteira demanda atenção do poder público e dos comércios e indústrias presentes, especialmente quanto às ações de responsabilidade socioambiental, tendo em vista que os produtos e serviços considerados devem ser oriundos de um conjunto de ações sustentáveis.

O progressivo avanço das áreas de cultivo sobre as florestas e vegetação nativa produz desmatamento, erosão de solos, assoreamento de rios, contaminação de águas por agrotóxicos e uma irreversível perda de espécies e de diversidade genética.

Atividades industriais ou de mineração, sem controle de efluentes, também degradam os ecossistemas, com destaque para garimpos de ouro, que envenenam as águas com mercúrio.

No caso das zonas de fronteira, quando os governos não estabelecem nem cumprem as leis e os tratados para o uso consciente e para a preservação dos recursos naturais que dão suporte à fixação das pessoas no local, e/ou não gerenciam adequadamente a sua exploração, em ações de controle, monitoramento e fiscalização, as consequências podem afetar gravemente a população e a economia dos países fronteiriços.

Níveis de governança inferiores ao considerado aceitável podem representar situação de risco para a ocorrência de desastres ambientais, com repercussões até mesmo diplomáticas, uma vez que é comum a utilização, por exemplo, de um mesmo rio para atividades econômicas em mais de um país.

Diante da análise das características socioeconômicas e ambientais dessas regiões, pode-se perceber a sua suscetibilidade às investidas do contrabando e do tráfico de armas e drogas, que se beneficiam, principalmente, da falta de condições de trabalho formal e da baixa escolaridade da população fronteiriça para cooptar cada vez mais pessoas para a ação criminosa.

Observa-se que, em geral, os quatro macroprocessos do eixo desenvolvimento contam com níveis de governança nos componentes de institucionalização, planejamento, coordenação e monitoramento abaixo do aceitável, justamente em campos de atuação que trariam impacto principalmente na prevenção dos crimes transfronteiriços, sobretudo pelas oportunidades de emprego e renda e pelo oferecimento de infraestrutura básica adequada ao bem-estar da população.



De forma mais objetiva, pode-se afirmar que as causas dessa condição residem na insuficiência de articulação entre os departamentos governamentais, em especial aqueles do centro de governo, ligados às atividades de planejamento, comunicação, energia, transportes, urbanismo, economia, saúde, educação, dentre outros, em relação aos processos de formulação, planejamento, execução e monitoramento de ações públicas direcionadas para o investimento em infraestrutura da região, para o financiamento ao seu desenvolvimento, para a gestão de benefícios tributários para a fronteira, bem como para a prevenção e exploração dos recursos naturais da região.

4. CONCLUSÃO

Diante dos resultados apresentados, a fim de que possa haver a mudança do atual cenário e para que a América Latina e o Caribe possam contar com ambiente mais seguro e com as condições para o desenvolvimento econômico e social sustentável de suas fronteiras, as Entidades de Fiscalização Superior participantes dessa iniciativa propõem que os países avaliados implementem as boas práticas de governança de políticas públicas observadas nesse trabalho, pelo menos no nível considerável aceitável, conforme metodologia construída e aprovada pela OLACEFS.

Espera-se induzir os países latino-americanos e caribenhos a criarem uma agenda de intervenção que permita superar a visão dessas regiões como “espaços-problemas”, em favor de uma concepção que as perceba como locais de oportunidades de desenvolvimento, em ambiente de integração.

Há expectativa de que a adoção das melhores práticas de governança para as políticas aplicadas às fronteiras propicie o meio desejável à boa gestão político-administrativa e aos investimentos para a geração de emprego e renda, com a preservação do meio ambiente e a redução dos indicadores negativos na área de segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Secretaria de Acompanhamento e Articulação Institucional. Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/perspectivas-para-a-faixa-de-fronteira-2011>

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Bases para uma proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>

_____. Decreto s/n de 08/09/2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm.

_____. Decreto nº 7496, de 08/06/2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm.



_____. Decreto nº 8903, de 16/11/2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm.

UFRJ. Departamento de Geografia da UFRJ. Grupo Retis/UFRJ. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Disponível em <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>

Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Plano Brasil Fronteira. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/developmento-regional-e-urbano/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>
Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional Coordenada para Avaliação da Governança das Políticas Nacionais de Fronteiras dos países da América Latina e do Caribe**. 2019. Acórdão nº 2241/2019 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2241%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil. Etapas I e II. 2015. Acórdão nº 2252/2015 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2252%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520 Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil**. Etapa III. 2016. Acórdão nº 1995/2016 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1995%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520 Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança da Política Imigratória Brasileira**. 2017. Acórdão nº 1967/2017 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1967%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520 Acesso em: 21 abr. 2021.

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





Contratação de obras de engenharia: inaplicabilidade dos regimes excepcionais e instrumentos possíveis de serem adotados

Contracting of engineering construction works: inapplicability of exceptional regimes and possible instruments to be adopted

Edcarlos Alves Lima

Mestrando em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde também possui especialização em Direito Tributário. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Integrante do grupo de pesquisa Modelos de Gestão e Eficiência do Estado, liderado pela Prof.^a Dr.^a Irene Patrícia Nohara. Advogado-Chefe do Departamento de Consultoria Jurídica em Licitações, Contratos e Ajustes Congêneres, da Advocacia Geral do Município de Cotia (AGM/SAJJ). Autor de artigos jurídicos na área de licitações e contratos e palestrante

RESUMO

este artigo tem por finalidade discutir, sobretudo a partir de conceitos jurídicos pré-existentes e de pontos importantes a serem refletidos, a impossibilidade de serem as obras de engenharia contratadas diretamente com fundamento na dispensa de licitação introduzida pelos regimes temporários e excepcionais, anteriormente versados pelo art. 4º, da Lei nº 13.979/2020 e atualmente pela Medida Provisória nº 1.047/2021. Serão analisados, ainda, os objetos passíveis de contratação direta, com base na hipótese de dispensa de licitação antes referidas, de acordo com a posição expressada pelo legislador na norma em apreço. Outrossim, com a finalidade de auxiliar o gestor público na tomada de decisões, sempre com vistas ao atendimento do interesse público, serão abordados, de forma sucinta, os possíveis instrumentos passíveis de serem utilizados para a contratação de obras de engenharia no atual contexto da pandemia de Covid-19.

Palavras-chave: Licitação e contrato. Dispensa de licitação. Contratação de obras de engenharia.

ABSTRACT

considering pre-existing legal concepts and important matters to be reflected, this article aims to discuss the impossibility of directly contracting engineering construction works grounded



on bidding waivers introduced by temporary and exceptional regimes, previously provided for article 4 of Law No. 13,979/2020 and currently by the Provisional Measure No. 1,047/2021. The objects subject to direct contracting will also be analyzed, based on bidding waiver hypothesis, pursuant to the position expressed by the legislator in such rule. Furthermore, to assist the public official in the decision-making process, aiming at the public interest, we will briefly address the possible instruments that can be used for contracting engineering construction works in the current context of the Covid-19 pandemic

Keywords: Bidding and agreement. Bidding waiver. Contracting of engineering construction works

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.979/2020 que, dentre diversas ações, introduziu, no cenário das contratações públicas, a hipótese de dispensa de licitação para as aquisições de bens e insumos e contratação de serviços, inclusive os de engenharia, destinados especificamente ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19, gerou bons debates em torno de suas disposições, mesmo após o término de sua vigência, o que ocorreu em 31/12/2020.

Um dos debates que nos chamou atenção se refere à defesa da possibilidade, por meio de interpretação ampliativa e sistemática, de aplicação da dispensa de licitação trazida pela novel legislação para objetivar a contratação de obras de engenharia.

Esse parece ter sido o entendimento adotado por algumas consultorias jurídicas de entes da Federação, a exemplo da Procuradoria Geral do Estado, que, por meio da Nota Técnica SURG nº 6/2020¹, concluiu em torno da possibilidade de obras serem contratadas por meio da dispensa de licitação instituída pelo art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

No presente artigo, mostraremos o nosso posicionamento em relação à temática em voga, fundamentando-o à luz do que se tem denominado de “direito provisório” ou “direito administrativo de crise”, sem desconsiderar os conceitos dos institutos jurídicos em discussão.

Por óbvio, não se pretende esgotar a temática, tampouco desprestigiar entendimentos em sentido divergentes, aos quais manifestamos nosso total respeito. Pretender-se-á, tão somente, enfrentar a problemática com objetivo de trazer a orientação mais segura ao gestor público, a quem incumbe a difícil tarefa de idealizar as políticas públicas em tal cenário de crise.

Ademais, o que defendemos neste artigo se aplica à atual Medida Provisória nº 1.047, de 3 de maio de 2021, baixada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, a qual reedita o regime anterior previsto na Lei nº 13.979/2020, a qual deixou de estar vigente em 31/12/2020, já que estava vinculada ao Decreto Legislativo nº 06/2020.

1 Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral. Nota Técnica nº 6/2020. Disponível em <https://www.bec.sp.gov.br/becsp/Aspx/Minutas.aspx?chave=>. Acesso em 06/05/2020.



2. DA DIFERENÇAS CONCEITUAIS ENTRE OBRA E SERVIÇO DE ENGENHARIA

Antes de qualquer coisa, é mister trazer à balha uma diferença conceitual, feita pela Lei nº 8.666/1993, entre obra e serviço.

O art. 6º da supramencionada norma geral conceitua **obra** como “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta” (inciso I).

Já **serviço** é definido, pelo inciso II do dispositivo precitado, como:

(...) toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Não se pode olvidar que os conceitos legais, não raramente, são marcados pela atecnicidade, cabendo, portanto, aos cientistas do direito a tarefa – árdua muitas das vezes – de esclarecer as definições prescritas pelo legislador, com o intuito de suprir a falta de rigor técnico de tais definições pela via legislativa.

Na seara técnica, e em sentido muito similar à conceituação trazida pela lei, a Orientação Técnica IBR 002/2009, emanada do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP², trouxe a seguinte definição para obra:

Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66. (g.n.)

Já serviço, seguindo a já citada Orientação Técnica, foi conceituado como:

(...) toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

2 Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Orientações Técnicas. OT – IBR 002/2019 – Obra e Serviço de Engenharia. Disponível em <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>. Acesso em 06/05/2020.



No campo doutrinário, identifica Marçal Justen Filho (2016, p. 188) a problemática em se determinar, diante de certas atividades, se se está diante de uma obra ou serviço. Vejamos tal entendimento:

(...) Como diferenciar hipóteses configuradas como serviço (tais como conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção) de outras qualificadas como obra (tais como fabricação, recuperação ou ampliação)? A resposta consiste na dimensão da atividade. Haverá serviço quando a atividade não se traduzir em modificações significativas, autônomas e permanentes. Se a modificação for significativa, autônoma e permanente, haverá obra.

Em sua conclusão, reconhece o precitado autor que, conquanto possa até merecer crítica teórica a definição trazida pela norma, esta desempenha, na prática, uma solução satisfatória, já que torna inequívoca uma questão que poderia ser duvidosa.

O autor ainda cita, como exemplo, o caso de uma demolição, que, embora possa produzir alteração autônoma e permanente no ambiente físico, podendo, inclusive, gerar dificuldade análoga a uma construção, foi definida pelo legislador dentro do conceito de serviço, o que exclui a possibilidade de ser enquadrada como uma obra.

Em todo caso, e nos termos da já referida Orientação Técnica,

A análise de enquadramento de Obras e Serviços de Engenharia depende de conhecimento técnico específico em conformidade com a Lei Federal nº 5.194/66” (vide subitem 7.2 do item 7).

Os conceitos trazidos pela lei geral de licitações, bem consolidados em normas técnicas que regem a questão, não sofrem alterações diante do cenário de anormalidade instalado. Isto é, o que é serviço, assim definido no inciso II do art. 6º, por exemplo, permanecerá tendo o conceito que sempre possuiu, mesmo diante das contratações a serem feitas para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19.

3. O REGIME DE CONTRATAÇÃO EXCEPCIONAL E OS OBJETOS PASSÍVEIS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

Antes de enfrentar o busílis, é mister realizar uma breve digressão em torno da Lei nº 13.979/2020, que trouxe uma nova hipótese de dispensa de licitação, que, embora não mais vige desde 31/12/2021, teve o seu regime reeditado pela Medida Provisória nº 1.047/2021.

De iniciativa do Poder Executivo Federal, o Projeto de Lei nº 23/2020 foi recepcionado pela Câmara dos Deputados em 04/02/2020, tendo sido votado em regime de urgência e devidamente aprovado na mesma data.



O mesmo procedimento de urgência foi adotado no âmbito do Senado Federal, de forma que, já no dia 05/02/2020, o precitado projeto foi aprovado e, em 06/02/2020, encaminhado à sanção presidencial, ocorrida na mesma data, dando origem à Lei nº 13.979/2020.

Em sua versão original, previu a novel legislação a seguinte disposição:

Art. 4º Fica dispensada a licitação **para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde** destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (g.n.)

Veja-se, portanto, que a lei previu, inicialmente, a possibilidade de ser a licitação dispensada **tão somente para objetos específicos e exclusivos da área da saúde** (bens, serviços e insumos) destinados ao enfrentamento da emergência que se inaugurava.

Em 20 de março de 2020, no entanto, por meio da Medida Provisória nº 926, baixada com fulcro no art. 62 da Constituição Federal, os objetos passíveis da dispensa tratada pela Lei nº 13.979/2020 foram ampliados para todo e qualquer segmento, desde que vinculado ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19.

Além disso, foi incluída, no texto da norma, a possibilidade de serem dispensadas as licitações inclusive para a contratação de serviços de engenharia.

Vejam a redação então dada pela MP 926/2020 ao art. 4º da Lei nº 13.979:

Art. 4º É dispensável a licitação para **aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos** destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (g.n.)

No processo legislativo, a precitada MP, convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, sofreu uma pequena adaptação de texto, mas que não muda a essência da disposição acima transcrita³.

Em suma, a dispensa de licitação acima tratada possuía uma finalidade específica, qual seja, permitir contratações e aquisições que visem ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Foram elencados, ainda, pela norma, os objetos passíveis de enquadramento na hipótese em voga, quais sejam, aquisição de bens e insumos e contratação de serviços, inclusive os de engenharia.

3 A redação trazida com a conversão foi a seguinte: “É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.”



Não foi contemplada pela norma a contratação de obras de engenharia, necessidade esta que, caso exista, deverá ser suprida por outros meios, conforme se analisará mais adiante.

O mesmo regime, acima explanado de forma sintética, foi reeditado, no bojo da Medida Provisória nº 1.047, de 3 de maio de 2021, que dispõe sobre as medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19⁴.

No bojo da precitada Medida Provisória (MP), além da reedição do regime de contratação direta antes previsto na Lei nº 13.979/2020, constam as disposições inerentes à possibilidade de pagamento antecipado trazido pela Lei nº 14.065/2020.

4. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE OBRAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO FUNDAMENTADA NOS REGIMES EXCEPCIONAIS: PONTOS A SEREM CONSIDERADOS

Conforme se verificou no tópico anterior, a contratação de obras de engenharia não foi contemplada dentro da permissão contida no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, assim como na Medida Provisória nº 1.047/2021, o que, em nosso sentir, impossibilita, por si só, a invocação do referido dispositivo para tal intento.

O primeiro ponto considerado em nossa conclusão, que, embora simples, assume um papel relevante no contexto ora estudado, é no sentido de que, na forma como tratamos em tópico específico deste breve arrazoado, o conceito de serviço, sobretudo no campo da engenharia, não abrange a execução de obra, que possui conceituação própria.

Não se pode ignorar, conforme já reconhecido neste breve estudo, que é difícil, na prática, a tarefa em ser realizada a devida distinção entre os objetos passíveis de enquadramento no conceito de obra ou serviço de engenharia.

Essa difícil tarefa, todavia, não se constitui atividade típica do operador do direito. Tal mister é restrito a profissionais tecnicamente habilitados, nos termos da Lei nº 5.194/1966, das Resoluções do sistema CONFEA/CREA e das normas técnicas aplicáveis.

O segundo ponto que nos leva à conclusão em torno da não possibilidade de ser dispensada a licitação, com fulcro no regime excepcional, para a contratação de obra reside numa distinção doutrinária que sempre é feita em relação às hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

4 De antemão, destaca-se que há impossibilidade de ser realizada obra de engenharia com fundamento nesta Medida Provisória. Nesse sentido, já tratamos da questão em artigo intitulado: “Contratação de obras de engenharia: inaplicabilidade da Lei nº 13.979/2020 e instrumentos possíveis de serem adotados” (in LIMA, EDCARLOS ALVES. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 49-68, mar./ago. 2020).



Nos casos de dispensa de licitação, conquanto plenamente viável a deflagração do certame, o legislador possibilitou que a Administração Pública adotasse outro procedimento, em que as formalidades são supridas ou substituídas por outras, por entender que da licitação não resultariam os benefícios pretendidos ou, até mesmo, poderia trazer prejuízos indesejáveis.

Já nos casos de inviabilidade de competição, determinou o legislador a inexigibilidade do procedimento licitatório, ante a ausência de pressupostos para que a proposta mais vantajosa – um dos objetivos maiores da licitação (art. 3º da Lei nº 8.666/1993) – possa ser escolhida por meio de critérios objetivos.

O rol dos casos de dispensa de licitação é taxativo, já que o legislador tratou de enumerar, no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, todas as hipóteses em torno das quais o gestor terá discricionariedade para optar por realizar a contratação direta. Já a inexigibilidade de licitação caberá sempre que a competição for inviável, em especial nas hipóteses exemplificativas tratadas pelo art. 25, da referida norma geral.

Acerca da taxatividade do art. 24 da lei nacional, valiosas são as lições de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016, p. 240), *verbis*:

Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. **Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na Lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico**, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação. (g.n.)

Desse modo, o objeto a ser contratado pela Administração Pública deve preencher todos os requisitos trazidos pela norma autorizadora da dispensa de licitação (subsunção do fato à norma), sob pena de nulidade da contratação e de o gestor incidir no crime capitulado no art. 89 da Lei nº 8.666/1993.

O terceiro ponto por nós considerados paira no sentido de que legislador, ao instituir, por meio da Lei nº 13.979/2020 e, atualmente, na Medida Provisória nº 1.047/2021, a nova hipótese de dispensa de licitação com a finalidade própria de enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da Covid-19, o fez para objetos específicos e detalhados no próprio texto da norma, quais sejam: bens, insumos e serviços.

5 Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.



Ademais, por meio da alteração promovida pela MP 926/2020, sobreveio a inclusão de serviços de engenharia dentre os objetos passíveis da comentada dispensa de licitação, que foi mantido durante o processo legislativo de sua conversão na Lei nº 14.035/2020.

A declaração expressa de objetos passíveis de dispensa de licitação, a nosso ver, já impediria, por si só, uma interpretação ampliativa a ser eventualmente adotada pelo aplicador da norma.

Isto porque, caso a intenção fosse a de autorizar a contratação de obras por meio da dispensa tratada pelo art. 4º, da Lei nº 13.979/2020, isso teria ocorrido pela alteração promovida pela MP 926/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.035/2020, que, dentre outras inovações, incluiu os serviços de engenharia como passíveis de dispensa.

A corroborar a nossa conclusão, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*et al.*, 2020, p. 61), ao tratar da caracterização como serviço de engenharia, expressa que “(...) o texto da Lei nº 13.979/2020 não incluiu obras como objetos passíveis de adoção da dispensa prevista pelo seu artigo 4º”.

O já citado autor, inclusive, cita trecho do Parecer nº 00002/2020/CNML/CGU/AGU, emanado da Advocacia-Geral da União, que concluiu pela inaplicabilidade da Lei nº 13.979/2020 para a contratação de obras de engenharia. Vejamos excertos do precitado parecer:

22. A norma não abarcou expressamente a possibilidade de utilização da nova hipótese de dispensa no caso de necessidade de contratação e execução de obras de engenharia, sendo possível afirmar que a aplicação da dispensa restringe-se a:

- a) bens;
- b) serviços, incluindo os de engenharia e
- c) insumos de saúde.

23. O silêncio do disciplinamento em relação à utilização do novo procedimento no caso das obras de engenharia não pode ser interpretado como um mero descuido, uma vez que existe verdadeira interpretação autêntica no caso: a própria EMI 19/2020 refere-se somente às hipóteses detalhadas acima, sendo perfeitamente claro que sua exclusão não configura um esquecimento.

24. O escopo da Lei n. 13.979/2020 cinge-se, por conseguinte, a bens, insumos, serviços e serviços de engenharia. As obras de engenharia não foram contempladas e poderão, se for o caso, serem disciplinadas em futuras alterações normativas. (g.n.)

Em oportunidade mais recente, a Advocacia-Geral da União reiterou as premissas consignadas no precitado parecer, o que foi feito por meio do Parecer nº 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, cujas conclusões foram as seguintes:

27. Desse modo, cabe ao setor técnico de engenharia definir, segundo a sua expertise, se o objeto no respectivo caso concreto se trata de “obra



de engenharia” ou “serviço de engenharia”, conforme o teor da Orientação Normativa n. 54/2014 da Advocacia Geral da União.

28. Na hipótese de restar configurado que se trata o presente objeto de “obra de engenharia”, caberá o manejo das modalidades tradicionais dispostas na legislação de regência.

29. De qualquer sorte, considerando que a lei vem a trazer um tratamento excepcional, **entende-se indevida a interpretação extensiva para inclusão de obras nesse regime jurídico, em especial porque a contratação de obras não é questão trivial e a possibilidade de sua dispensa (o que, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal, depende de lei) não deve ocorrer sem as devidas cautelas.** (g.n.)

Destarte, a ausência de presciência da contratação de obras de engenharia, dentro dos objetos declarados pelo art. 4º da Lei nº 13.979/2020, não há como ser interpretada como silêncio eloquente do legislador.

A falta de tal previsão, conforme já se posicionou a AGU, deu-se porque a contratação de obras “não é questão trivial e a possibilidade de sua dispensa (o que, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal, depende de lei) não deve ocorrer sem as devidas cautelas”.

O quarto ponto a ser considerado, e que possui estrita relação com a precitada conclusão da AGU, é que, um dos objetivos traçados pela norma provisória e excepcional é, sem sombra de dúvidas, a simplificação de procedimentos para que, diante de uma emergência que a própria norma considera “presumível”, possa o gestor público agir imediatamente, sem a necessidade de observar algumas das burocracias previstas na Lei nº 8.666/1993.

Nesse sentido, cabe trazer à balha excerto do já citado Parecer nº 00002/2020/CNML/CGU/AGU:

5. A Lei n. 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926, de 2020, estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no afã de otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus.

6. A Exposição de Motivos constantes da MPV 926/20 é clara ao querer desburocratizar e agilizar os processos de contratação, seja por dispensa, seja por pregão. **As concessões feitas no decorrer da Lei são explícitas no sentido de privilegiar o conteúdo da contratação em detrimento de sua economicidade formal.** (g.n.)

Depreende-se da Lei nº 13.979/2020, assim como da Medida Provisória nº 1.047/2021, que vários foram os procedimentos simplificados para que a finalidade buscada pela norma, qual seja, de atendimento premente às necessidades da Administração Pública diante do enfrentamento da situação de emergência em saúde pública decorrente da Covid-19, fosse plenamente atingida.



Um dos pontos que interessa ao presente estudo é a admissibilidade de um “projeto básico simplificado”, introduzido pelo caput do art. 4º-E, o qual deverá conter, na forma de seu § 1º:

Art. 4º-E *Omissis*

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterà:

- I – declaração do objeto;
- II – fundamentação simplificada da contratação;
- III – descrição resumida da solução apresentada;
- IV – requisitos da contratação;
- V – critérios de medição e de pagamento;
- VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;
- VII – adequação orçamentária.

A execução de uma obra de engenharia, em nossa análise e respeitando os posicionamentos divergentes, não comportaria a utilização de “projeto básico simplificado”, o qual está longe de atender ao escopo detalhado por normas técnicas, bem como pelo inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993, senão vejamos:

IX – Projeto Básico - **conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra** ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento**, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, **devendo conter os seguintes elementos:**

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (g.n.)

Ademais, é mister frisar que a Lei nº 13.979/2020, em seu art. 4º-C, assim como no art. 8º, inciso I, da Medida Provisória nº 1.047/2021, apenas dispensou a elaboração de estudos preliminares quando se estiver diante da aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

E assim concluímos porque, em cenário de normalidade, o projeto básico deficiente é uma das maiores causas indutoras da irregularidade em uma licitação para execução de obra pública, segundo reconhece o Tribunal de Contas da União (2013, p. 53).

Então, se realizando uma licitação, em tese, com um projeto básico com a completude exigida pelo art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, já há risco de ele ser deficiente, quem dirá se fosse permitida a contratação de uma obra com a utilização de tal projeto em sua forma “simplificada”.

Devemos considerar, também, que é quase impossível que a execução de uma obra, a exemplo da construção de um hospital ou algo do gênero, possa ser concluída dentro de um prazo inicial de 6 (seis) meses ou, mais do que isso, a tempo de ser utilizada no combate à pandemia de Covid-19.

Tal façanha – conclusão de obra no prazo supracitado – não ocorre em período de normalidade, em que há facilidade de acesso à mão de obra, insumos e materiais a serem empregados na construção, imagine-se no atual cenário, cuja limitação atinge não apenas a mão de obra, mas também a aquisição de insumos e materiais.

Destarte, sob qualquer ângulo que se analise a questão, a conclusão não pode ser outra que não pela impossibilidade de a contratação de obras de engenharia ser dispensada com fulcro no regime excepcional e temporário, antes previsto na Lei nº 13.979/2020 e agora na Medida Provisória nº 1.047/2021.

5. CONTRATAÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA: POSSIBILIDADES E INSTRUMENTOS

Considerando as conclusões que expendemos, no sentido de ser impossível a invocação do regime de contratação extraordinário para ser fundamentada a contratação direta da execução de obra de engenharia, quais instrumentos disporá o administrador público na hipótese de



ser necessária a realização de uma obra para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19?

Primeiramente, deverá ser estudada e sopesada a urgência que o caso requer.

Há que ser analisada, sobretudo no atual cenário de calamidade, em que pode haver escassez de recursos humanos, materiais, equipamentos e de insumos no mercado, a necessidade em si de ser executada uma obra de engenharia, até porque a sua conclusão pode ocorrer após cessado o estado de emergência em saúde pública que ensejou a sua contratação, o que resultará em sua total inutilidade.

Uma obra de engenharia, consoante já se estudou anteriormente, demanda planejamentos antecedentes, estudos técnicos e, comprovada a viabilidade técnica e econômica, a elaboração de projetos básico e executivos⁶ prévios no âmbito da fase interna do procedimento, seja licitatório ou não.

Desse modo, na atualidade, três podem ser os instrumentos utilizados pelo administrador público para a contratação de uma obra de engenharia, além, é claro, da possibilidade de ser realizada uma licitação por meio do uso das modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preços e, eventualmente, convite).

O primeiro e o segundo instrumentos eram previstos na Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020, que havia: (i) ampliado para até R\$ 100.000,00 o limite de dispensa para a contratação de obras e serviços de engenharia, conforme hipótese prevista no art. 24, I, da Lei nº 8.666/93, além do limite para demais compras e serviços (inciso II do art. 24), até R\$ 50.000,00; e (ii) autorizado a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) de que trata a Lei nº 12.462/2011.

Anotamos que tais instrumentos poderiam ser invocados para toda e qualquer contratação e aquisição a ser feita pela Administração Pública, não estando, pois, restritos aos objetos necessários ao enfrentamento da situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19.

Embora a Lei nº 14.065/2020 não mais esteja vigente em nosso ordenamento, pois estava, igualmente, vinculada ao Decreto Legislativo nº 06/2020, algumas considerações se fazem necessárias, notadamente em relação ao uso do RDC.

Quanto às contratações de obras e serviços de engenharia a serem feitas com fundamento na dispensa de licitação de que trata o inciso I do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, maiores digressões não se fazem necessárias, uma vez que apenas havia tido ampliação da base econômica que possibilita a sua adoção.

6 A lei permite que o projeto executivo, caso autorizado pela Administração, possa ser desenvolvido concomitantemente à execução da obra ou serviço (ex vi art. 7º, § 1º, da Lei nº 8.666/1993).



Portanto, deve o administrador público se ater, além do valor máximo para tal hipótese, às cautelas ordinárias, observando-se os procedimentos internos de cada ente e, ainda, a jurisprudência do TCU e da Corte de Contas do Estado a que estiver vinculado.

Deve-se, ainda, observar que a contratação enquadrada na hipótese do art. 24, inciso I, não pode decorrer de fracionamento indevido de seu objeto. Isto é, não podem se referir a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local, que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

Já o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) continua sendo possível de utilização, cuja regulamentação se encontra exaustivamente disciplinada na Lei nº 12.462/2011, sendo que a sua adoção, além de obrigatoriamente constar do instrumento convocatório, afasta a incidência das normas contidas na Lei nº 8.666/93, exceto nos casos em que a própria norma previr expressamente o contrário.

Sem adentrar nas especificidades do RDC, o que não é objeto deste estudo, vale pontuar, apenas para conhecimento geral, algumas de suas principais características.

O RDC possui quatro objetivos bem definidos, que foram elencados no art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.462/2011, quais sejam: (i) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; (ii) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; (iii) incentivar a inovação tecnológica; e (iv) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Em termos procedimentais, tal Regime possibilita o que se denomina de “multiadjudicação”, isto é, a Administração Pública poderá contratar mais de uma empresa para executar o mesmo objeto, desde que (art. 11): (i) haja expressa justificativa; (ii) não implique perda da economia de escala; (iii) quando for possível a execução do objeto de forma concorrente e simultânea; e (iv) a múltipla execução for mais conveniente aos anseios do ente licitante.

Em tal caso, caberá à Administração Pública manter um controle individualizado da execução do objeto em relação a cada uma das contratadas (art. 11, § 1º). Tal figura, é bom frisar, não equivale ou se assemelha ao instituto do consórcio e também não se aplica a serviços de engenharia.

Ademais, há possibilidade de serem invertidas as fases naturais da licitação, de forma a se proceder ao julgamento das propostas e, após, o de habilitação, o que resulta em ganhos significativos, sobretudo em termos de prazos procedimentais.

O RDC deve ser realizado, preferencialmente, em ambiente eletrônico, podendo a Administração Pública determinar, como condição de eficácia e de validade, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico. O legislador permitiu, todavia, a sua realização em formato presencial.



No regime diferenciado foi previsto, para fins de oferecimento de propostas, o modo de disputa aberto, por meio do qual os licitantes fazem suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado, e no modo de disputa fechado, em que as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e a hora designadas para que sejam divulgadas⁷.

Há alguns aspectos do Regime Diferenciado de Contratações que até hoje são polêmicos. Dentre eles se destaca o sigilo dos orçamentos, a ser mantido até o fim do procedimento licitatório.

Um outro aspecto polêmico é o denominado “contrato de eficiência”, que se reveste de um ajuste acessório que terá por objeto a prestação de serviços, incluindo a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia à Administração Pública, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base no percentual da economia gerada (art. 23, § 1º).

Outra novidade do RDC é a possibilidade de adoção, na execução indireta de obras e serviços de engenharia, do regime de contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, ao menos, uma das condições descritas nos incisos do art. 9º, a saber: (i) inovação tecnológica ou técnica; (ii) possibilidade de execução de diferentes metodologias; ou (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

Há que se considerar, também como fator preponderante à adoção do RDC, a questão do prazo a ser fixado entre a data de veiculação do instrumento convocatório e a de abertura da sessão pública da licitação. No caso de contratação de serviços e obras, foram previstos os seguintes prazos (art. 15, inciso II): (i) 15 (quinze) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento pelo menor preço ou pelo maior desconto; ou (ii) 30 (trinta) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea a do inciso II.

É válido, ainda, anotar que estão em julgamento, pelo plenário virtual do Supremo Tribunal Federal, as Ações Diretas de Inconstitucionalidades nº 4.655 e 4.645, que foram propostas em face dos pontos polêmicos antes registrados, que se traduzem em inovações do RDC.

O eminente relator, Ministro Luiz Fux, em seu brilhantíssimo voto, prolatado em 22/05/2020, julgou improcedentes os pleitos formulados em ambas as ações, tendo, neste contexto, concluído pela constitucionalidade dos principais pontos do RDC, quais sejam, a contratação integrada, o orçamento sigiloso e contratos com remuneração por performance. Todavia, após o voto do relator, pediu vista o Ministro Edson Fachin, de forma que não foram concluídos os julgamentos das ADI's.

7 Tais modos de disputa foram adotados no novel regulamento da modalidade Pregão, na forma eletrônica, aplicável no âmbito da Administração Pública Federal direta, conforme Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 (vide art. 31 e seguintes).



O terceiro instrumento à disposição do administrador público é a contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, **quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (g.n).

Tal possibilidade é bem lembrada por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*et al.*, 2020, p. 63):

Convém lembrar, contudo, que também é possível a adoção das demais hipóteses de contratação direta previstas na legislação ordinária. Assim, **embora não seja aplicável a dispensa do artigo 4º para obras, diante de uma necessidade emergencial de atendimento desta pretensão administrativa, a contratação da obra poderá ter como fundamento o art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.** (g.n.)

O bem jurídico tutelado pela contratação direta por emergência ou calamidade pública é traduzido nas necessidades coletivas e metaindividuais, ou seja, pressupõe-se que a ausência da imediata contratação acarretaria lesão a bens públicos e, por conseguinte, às próprias finalidades perseguidas pela Administração Pública.

Assim, no caso de uma emergência ou calamidade, o tempo necessário para a deflagração e conclusão dos trâmites de um procedimento licitatório se revela um fator impeditivo à sua própria realização, posto que a sua demora é inconciliável com o interesse público caracterizado pelo objeto perseguido pela contratação.

Diante dessa situação, poderá o gestor, adotando todas as cautelas necessárias, sobretudo o dever de planejamento prévio ao procedimento, dispensar a licitação para a contratação direta, inclusive de objetos enquadrados no conceito de obra de engenharia.

Todavia, há limites implícitos a serem observados, sobretudo em decorrência da restrição ao princípio de igualdade.

O primeiro deles diz respeito ao objeto da contratação, que, de acordo com o permissivo de que trata a hipótese ora estudada, deve se restringir ao estritamente necessário para afastar o risco de dano ao interesse público originado pela situação de urgência.



Para Renato Geraldo Mendes⁸, a contratação direta fulcrada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993:

(...) pode ter por objeto qualquer solução capaz de resolver o problema, ou seja, obras, serviços e compras. **A solução dependerá sempre do tipo de demanda que envolve a necessidade e caracteriza a emergência ou calamidade pública.** Portanto, a ação administrativa pode visar à contratação de um terceiro para executar uma obra ou um serviço típico de engenharia; a pretensão pode envolver o fornecimento de bens, tais como vacinas, alimentos, medicamentos, água, equipamentos, máquinas, geradores de energia, etc. **O fundamental aqui é demonstrar que o objeto do contrato é meio eficaz de solução para evitar ou atenuar prejuízo aos bens, pessoas ou atividades, em razão da situação anormal que exigiu a ação estatal.** (Destaquei)

Outro limite objetivado pela norma é o prazo máximo de duração para a vigência do contrato decorrente da contratação direta em voga.

Isto porque, considerando as peculiaridades que caracterizam a hipótese ora tratada, foi previsto o prazo máximo de 180 dias para a execução do objeto contratado, vedando-se, em regra, a sua prorrogação, ainda que o prazo inicial do contrato tenha sido fixado a menor. Visou-se, com isso, evitar que uma situação marcada pela excepcionalidade pudesse se tornar ordinária/permanente, subterfugindo-se do dever de licitar.

Não obstante, destacamos que o TCU já admitiu, em análises específicas, a prorrogação de contrato firmado por dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, senão vejamos:

Relativamente a essa matéria, a jurisprudência consolidada do TCU é de que é vedada a prorrogação de contrato fundamentado na dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, **exceto em hipóteses restritas, resultantes de fato superveniente, e desde que a duração do contrato se estenda por lapso de tempo razoável e suficiente para enfrentar a situação emergencial.** Exemplos são os Acórdãos 1.667/2008-Plenário, 1.424/2007-1a Câmara, 788/2007-Plenário, 1.095/2007-Plenário bem como as Decisões 645/2002-Plenário e 820/1996-Plenário. (g.n.)

(TCU, Acórdão nº 1.022/2013, Plenário)

Portanto, em situações excepcionalíssimas, é possível admitir a prorrogação de contrato emergencial, desde que seja devidamente comprovada a manutenção das razões que ensejaram a contratação ou, ainda, o surgimento de novas circunstâncias que exijam a mesma solução extraordinária. Em tais situações, a prorrogação deve ser feita pelo prazo estritamente

8 Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Categoria Anotações, Lei nº 8.666/93, nota ao art. 24, Acesso em: 11 Nov. 2020.



necessário ao atendimento da urgência/emergência, sendo devidamente motivada e fundamentada pela autoridade competente.

Obviamente, na contratação direta em apreço, outros requisitos deverão instruir os autos do processo, quais sejam, caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, razões de escolha do contratado/executor e a justificativa de preço a ser pago para a execução do objeto, a fim de atender ao parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993⁹.

6. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, foi possível constatar que não há, ainda que diante do cenário de calamidade e de emergência em saúde pública decorrente da Covid-19, alterações conceituais dos institutos jurídicos, de forma que o conceito de obra ou de serviço continuam sendo os mesmos aplicáveis diante da normalidade.

Tais conceitos se amparam em normatizações técnicas, cabendo ao operador do direito, diante de dúvida quanto ao enquadramento, socorrer-se de auxílio de engenheiro habilitado, ao qual compete o domínio de tal conhecimento técnico.

Neste contexto, considerando que tanto a Lei nº 13.979/2020, como a MP 1.047/2021, elencaram, expressamente, os objetos passíveis de enquadramento na hipótese de dispensa de licitação nela tratada, não há como ser empregada interpretação extensiva para incluir, no campo de aplicação da norma, a contratação de obra.

A precitada conclusão decorreu dos vários fatores analisados neste arrazoado, os quais, em síntese, destacamos a seguir: (i) diferença conceitual entre obra e serviço de engenharia; (ii) as hipóteses de dispensa de licitação são expressas em lei (rol taxativo), não comportando ampliação, sob pena de incidência no crime capitulado no art. 89 da Lei nº 8.666/1993; (iii) a hipótese de dispensa de licitação trazida pelo art. 4º da Lei nº 13.979/2020, com suas alterações, é para objetos específicos e expressamente nela declarados.

A omissão quanto à contratação de obra não pode ser interpretada como silêncio eloquente do legislador (vide Pareceres 00001 e 00006/2020, da AGU); e (iv) a contratação de obras não se coaduna com a adoção de projeto básico simplificado, tal como autorizado pelos regimes excepcionais de contratação.

Em que pese termos concluído pela inaplicabilidade de tais regimes para a contratação direta de obra de engenharia, apontamos, neste artigo, outros instrumentos à disposição do gestor, caso tal necessidade deva ser suprida pela Administração Pública.

9 Para uma análise mais aprofundada em torno da hipótese de contratação direta ora discutida, indica-se a leitura de nosso artigo intitulado “AQUISIÇÃO DE BENS E INSUMOS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA GERADA PELA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS”, disponível na plataforma Zênite Fácil e no blog da Zênite, assim como veiculado no SLC nº 25, de abril de 2020, editado pela SGP.



O primeiro instrumento brevemente analisado foi a dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que continua sendo possível, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo objeto e estejam estimados até o limite da hipótese, aplicando-se, no caso, todas as cautelas ordinariamente observadas em tal forma de contratação direta.

O outro instrumento colocado à disposição do administrador público, cuja utilização ainda se revela possível, é o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), regido pela Lei nº 12.462/2011, cujas particularidades, em síntese, foram tratadas em tópico específico deste artigo.

E, por último, mas não menos importante, diante da necessidade de contratação de obra de engenharia, e desde que demonstrada a subsunção dos fatos à norma autorizadora, poderá o gestor se valer da dispensa de licitação por emergência disciplinada pelo art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Na contratação direta com base no precitado dispositivo legal, além dos requisitos da hipótese em si, deverão ser devidamente comprovadas as razões de escolha da empresa a ser contratada e as justificativas quanto ao preço a ser pago na contratação, previstos nos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Quanto ao preço a ser pago, certamente não se está a exigir que a contratação ocorra pelo menor preço possível, mas sim que este seja compatível com a realidade do mercado próprio, a partir de bases referenciais adequadas e devidamente motivadas.

Veja-se, portanto, que há, além das modalidades tradicionais e possíveis para a contratação de uma obra de engenharia (concorrência, tomada de preços e convite), instrumentos que podem – e devem – ser adotados pelo gestor para que, diante de uma necessidade, possa optar pela forma mais célere e satisfativa aos anseios da Administração Pública.

Diante deste contexto, não cabe ao gestor optar por não agir, pois a sua omissão poderá ser censurável à luz do direito pátrio, mas sim, a partir de um planejamento adequado – plenamente possível, ainda que diante das urgências e emergências que se apresentam -, optar pela forma mais racional e segura para o atendimento das necessidades da Administração Pública.

Por fim, é mister lembrar que o gestor deve ser aliado da motivação, legalidade e publicidade, princípios basilares e norteadores de sua atividade no âmbito da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU. Disponível em <<https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/38789943>>. Acesso em 14/11/2020.

_____. Advocacia-Geral da União. Parecer n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU. Disponível em <https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/38824543>. Acesso em 14/11/2020.



_____. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Orientações Técnicas. OT – IBR 002/2019 – Obra e Serviço de Engenharia. Disponível em <<https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>> Acessado em 14/11/2020.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acessado em: 22 maio2021.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acessado em: 22 maio2021.

_____. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acessado em: 22 maio2021.

_____. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm. Acessado em: 22 maio2021.

_____. Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14065.htm. Acessado em: 22 maio2021.

_____. Medida Provisória nº 1.047, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre as medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1047.htm. Acessado em: 22 maio2021.

_____. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral. Nota Técnica nº 6/2020. Disponível em <<https://www.bec.sp.gov.br/becsp/Aspx/Minutas.aspx?chave=>>>. Acessado em 12/11/2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Obras Públicas: Recomendações básicas para contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 3ª ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.



JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: procedimentos para a contratação sem licitação; justificativa de preços; inviabilidade de competição; emergência; fracionamento; parcelamento; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 10. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____; FERNANDES, Murilo Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles L. Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19: critérios e fundamentos: Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2020. E-book.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Edcarlos Alves. In Contratações públicas para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19). Soluções em Licitações e Contratos – SGP. N° 25, abr./2020, p. 33-36.

MENDES, Renato Geraldo. Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Categoria Anotações, Lei nº 8.666/93, nota ao art. 24, Acesso em 25/05/2020.

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





A Gestão de Equipes Virtuais: um olhar da neurociência no bem-estar e gestão das equipes virtuais

The Management of Virtual Teams: the well-being and management of virtual teams from the perspective of neuroscience

André Anderson de Oliveira Barbosa

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2006, especialista em Planejamento Estratégico em Organizações Públicas pela Universidade Gama Filho e Neurociência e Comportamento pela PUC-RS. Atualmente ocupa o cargo de Diretor de Estratégia de Gestão de Pessoas no TCU. Contato: (61) 9826-9696

RESUMO

O presente artigo propõe-se a analisar o trabalho virtual e os impactos para a saúde mental do indivíduo que podem advir da ausência da relação interpessoal presencial diante do distanciamento físico proporcionado por esse método de trabalho, sob a ótica da neurociência, considerando bases científicas que evidenciam a necessidade preeminente do cérebro de se relacionar socialmente. O artigo aborda, ainda, ações de gestão que visam a aprimorar o gerenciamento de equipes que sejam total ou parcialmente virtuais, ações essas que podem mitigar os riscos relacionados ao distanciamento social no ambiente profissional.

Palavras-chave: Gestão de pessoas. Equipes virtuais. Neurociência. Gestão de equipes. Dor social.

ABSTRACT

This article aims to analyze the virtual work and the impacts on the individual's mental health that may result from the absence of interpersonal relationship in the face of the physical distance provided by this method of work, from the perspective of neuroscience, considering the scientific bases that show the brain's preeminent need of social relationship. The article also addresses management actions that aim to improve



the management of totally or partially virtual teams, actions that can mitigate the risks related to social distance in the professional environment.

Keywords: Human resources. Virtual teams. Neuroscience. Team management. Social pain.

1. INTRODUÇÃO

Uma das maiores mudanças no mundo corporativo, desde o advento da informatização dos processos de trabalho, talvez esteja ocorrendo agora diante dos nossos olhos. A forma como o trabalhador se relaciona com a organização, com sua chefia e seus colegas de trabalho vem se transformando de forma acentuada graças à disseminação da possibilidade de se trabalhar remotamente, ou seja, fora das instalações físicas do empregador.

Home office, teletrabalho ou trabalho virtual são termos comumente usados para se referir ao modo de trabalho que tem como principal característica o fato de o indivíduo estar, em todo ou em parte, desempenhando suas atividades fora do espaço físico da organização e, por vezes, em horários diferentes dos outros membros de sua equipe.

Essa realidade, que já vinha se apresentando em determinada velocidade em muitas organizações no mundo todo, teve que ser acelerada no ano de 2020, em virtude da pandemia da COVID-19. Logo, mesmo aquelas organizações que não planejavam adotar tal método de trabalho tiveram que se adaptar a essa nova realidade de interação profissional, vivenciando também, de forma imprevista, todos os desafios inerentes ao método, como a transformação cultural e o aprimoramento dos processos de comunicação e liderança.

Mas uma das principais reflexões que hoje é feita por profissionais que se debruçam sobre questões comportamentais no ambiente de trabalho é: quais seriam os impactos do trabalho remoto nas relações interpessoais do indivíduo com sua equipe e com a própria organização? Se considerarmos que o ambiente profissional é um local de intensa vivência e conexão social e que representa parte relevante na construção de vínculos afetivos dos indivíduos¹, sendo para alguns, inclusive, o único local que se pode desenvolver tais relações, vemos que é, realmente, uma reflexão importante a ser feita.

Para auxiliar no entendimento desse contexto, muitos profissionais têm se apoiado na ciência, de forma mais específica na neurociência, que vem nos conduzindo ao entendimento de que o cérebro é um órgão social, logo, somos seres sociais.

As evidências científicas que sustentam essa tese estão baseadas na evolução da tecnologia diagnóstica, em exames como a ressonância magnética funcional, tomografia computadorizada, dentre outros, que possibilitam uma análise mais precisa de como o cérebro reage a determinados estímulos e situações, mostrando que a dor causada por fatores sociais é uma dor tão real quanto uma dor física. Essas evidências nos possibilitam, também, compreender cada vez melhor os problemas relacionados às interações humanas em virtude da deficiência

1 Harter *et al.* (2016).



em determinados processamentos cerebrais, como no caso do processamento empático, que é responsável por possibilitar a descoberta de alternativas para lidar com a situação ou mitigar impactos na qualidade de vida do indivíduo e daqueles que vivem à sua volta.

Os estudos neurocientíficos vêm nos mostrando que, para o cérebro, a importância das relações interpessoais encontra-se no mesmo nível das necessidades básicas de subsistência, como comer, dormir e a autopreservação. Como veremos à frente, a não satisfação das necessidades sociais pode causar diversas patologias, como, por exemplo, a depressão, fonte de preocupação de vários países e organizações de saúde.

A reflexão proposta pelo presente artigo reside na intersecção desses dois temas: qual o impacto da redução de interações presenciais no ambiente de trabalho na saúde do indivíduo, considerando a necessidade do cérebro de vivenciar as conexões sociais e sentir-se identificado e integrado a um grupo? O que também nos leva a refletir sobre a suficiência dos avanços tecnológicos de meios tecnológicos de interação virtual para suprir, com qualidade, todas as necessidades envolvidas no processo empático existente em toda e qualquer interação social.

2. CÉREBRO, UM ÓRGÃO SOCIAL

“O Homo sapiens é, antes de mais nada, um animal social”. Com essa premissa, e outras relacionadas à capacidade de comunicação, o autor Yuva Noah Harari discorre em seu livro “Sapiens – Uma breve história da humanidade” sobre a supremacia do *Homo sapiens* em relação a outras espécies contemporâneas a ele, como *Homo rudolfensis* e *Homo ergaster*.

A necessidade de pertencer a um grupo, a uma tribo, depois do instinto de sobrevivência, é o que mais interessa aos seres humanos². O que nos leva à compreensão de que a conexão social é uma das necessidades mais básicas para o ser humano, e que pode gerar uma dor comparável à dor física quando se encontra ameaçada ou ausente.

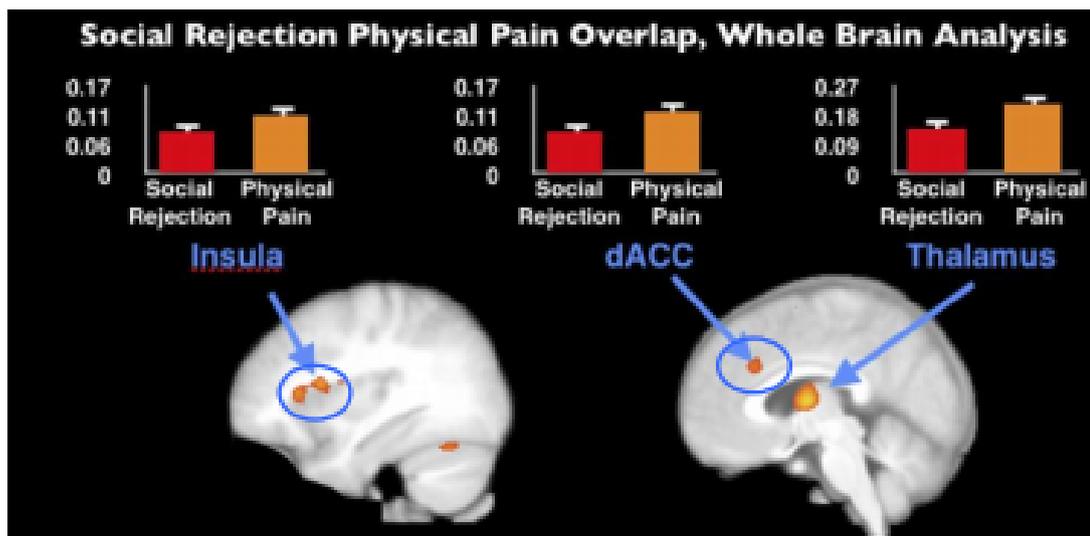
De acordo com determinados estudos da neurociência, essa correlação entre dor física e dor causada por ausência de conexão social pode ser explicada pela ativação do córtex cingulado anterior (ACC). No córtex cingulado anterior, o cérebro controla a intensidade da dor, e acredita-se que lá também é onde sentimos a intensidade da dor social (Williams and Nida, 2016).

De acordo com esses autores, evidências de estudos comparativos neuroanatomológicos, de lesões e de estimulação realizados em animais sugerem que o som das regiões de processamento de dor física, como o ACC, desempenha um papel importante na regulação da motivação social e de processos relacionados ao apego, incluindo a angústia da separação. Eisenberger *et al.* (2007) registra que maior apoio social foi associado à atividade diminuída na região córtex anterior cingulado dorsal, de modo que os indivíduos apoiados apresentavam redução de reatividade neurocognitiva a estressores sociais. O corpo estriado, que responde a todo tipo de recompensa, também fica em atividade quando há conexões sociais positivas, similares às atividades quando ganhamos dinheiro, conquistamos algo.

2 Fala do Professor Facundo Manes na disciplina “O quão racional é o cérebro (emoção vs racionalidade)”, PUC-RS, 2019.



Figura 1 – Correlação dor física e rejeição social



Fonte: - Eisenberg, Lieberman, & Williams, 2003, Science

Em outras palavras, o que esses estudos nos mostram é o quanto acontecimentos sociais, como perda afetiva, término de um relacionamento, uma relação não sadia em ambiente de trabalho, entre outros, atingem regiões do cérebro responsáveis por manter o organismo saudável e que geram impacto igual, ou por vezes maiores, aos acontecimentos físicos.

“Dessa forma, é factível falar que o cérebro é um órgão social, pois a vida do cérebro é o cérebro da vida social, em particular, porque o afeto expressa fundamentalmente uma relação social”³. O cérebro não pode ser considerado somente na sua dimensão médica, mas também na dimensão social, conjugando fatores biológicos e sociológicos, sem compartimentalizar o ser humano, mas sim o ver como um ser inteiro, deixando mais clara a noção de “cérebro social”.

Mas, para exercer sua função social, o cérebro necessita de um espaço intersubjetivo, ou seja, um local mediador entre as pessoas. Esse espaço pode ser o ambiente familiar, de amizade, de trabalho, dentre outros, ou seja, um ambiente onde ocorrem as sinapses sociais, que são a base do processamento das mensagens comunicadas cerebralmente, mas que se completam pelas narrativas e exposições verbais que cada indivíduo com sua própria vivência constrói e comunica, para si e para os outros, usando a comunicação verbal somada à comunicação não verbal, representadas pelo contato visual, a linguagem corporal e a postura social.

Percebe-se daí a importância da presença física na construção e fortalecimento das relações interpessoais, na percepção das emoções do outro para que possamos compartilhar informações, multiplicando nossas fontes, permitindo assim reações mais rápidas e

3 Associação Portuguesa de Psicanálise e Psicoterapia Psicanalítica - O cérebro social: Compreendendo o cérebro como um órgão social. <https://www.apppp.pt/revista/vol-10-dez-2019/o-cerebro-social-compreendendo-o-cerebro-como-um-orgao-social> 81



coordenadas e uma visão mais ampla do ambiente, do que poderíamos alcançar como indivíduos isolados. Manes (2019) expõe que, no nível social, as emoções expressas nos rostos também evocam respostas específicas no nível interacional e de grupo. Expressões de raiva, por exemplo, estão em quem as percebe como respostas relacionadas ao medo e causam a inibição de respostas inadequadas. Expressões de tristeza ou sofrimento, por outro lado, desencadeiam respostas empáticas e compassivas. A observação da dor em outras pessoas ativa redes neurais que também são ativadas quando a dor é experimentada em si mesma.

3. EQUIPES VIRTUAIS – UMA NOVA FORMA DE PRODUZIR E SE RELACIONAR

Em contraponto a essa forma presencial de construir e fortalecer nossas conexões sociais, observamos uma grande transformação no mundo do trabalho na última década com surgimento de tecnologias para o trabalho virtual, também conhecido como home office ou teletrabalho, que oferece a oportunidade de trabalhar em qualquer lugar e horário.

De acordo com Gatti et al. (2018), home office é uma modalidade de teletrabalho que significa escritório em casa, ou seja, o profissional exerce seu trabalho em sua própria casa de forma constante ou periódica, usando tecnologias como internet, celulares, notebooks e tablets, o que possibilita uma forma de trabalho flexível que engloba a maleabilidade de tempo, espaço e comunicação, sendo ainda, mais que uma questão tecnológica, também uma questão social e organizacional. Se retiramos a limitação do conceito em relação ao espaço onde se realiza a atividade profissional (casa), é plenamente coerente também utilizar esse conceito como a definição de trabalho virtual ou teletrabalho, para os fins do presente artigo.

Não obstante algumas organizações já utilizarem esse método de trabalho há alguns anos ou de forma esporádica, essa tendência foi acentuada recentemente, no início de 2020, em virtude da pandemia da COVID-19. Em algumas organizações, a experiência está sendo tão exitosa, em relação a produtividade e custos, que algumas delas planejam adotar ou intensificar o trabalho virtual mesmo após a pandemia, algumas, inclusive, aplicá-la a 100% do seu quadro⁴, ao descobrirem que pelo menos algumas partes de suas operações podem continuar efetivamente sem a necessidade de reuniões presenciais regulares e uma presença física contínua no escritório.

As questões que surgem diante dessas duas realidades – necessidade de conexão social e distanciamento físico das equipes de trabalho –, dentre outras, são: o quanto esse método de trabalho pode afetar negativamente o indivíduo a ponto de desencadear patologias relacionadas ao isolamento social, como depressão e baixa autoestima, por exemplo? E, caso essa possibilidade seja real, quais os mecanismos, no âmbito organizacional, são possíveis para mitigar esse risco, considerando a aparente inevitabilidade de aumento da adoção desse método de trabalho por parte das organizações?

4 (“XP pode ganhar sede no interior de São Paulo e home office para sempre | Empresas | Valor Investe,” n.d.).



3.1 EQUIPES VIRTUAIS E DISTANCIAMENTO SOCIAL

Existem vantagens evidentes na adoção de modelos de trabalho remoto, como possibilitar que as organizações sejam mais flexíveis e que possam recrutar talentos de diferentes funções sem restrições geográficas. Mas uma das principais desvantagens se deve ao risco de perda de contexto organizacional que pode gerar sentimentos de isolamento e perda de confiança. A perda de confiança aumenta a chance de disfunção não só na organização, gerando perda de sinergia, mas também no indivíduo, considerando que no ambiente virtual o grau de interdependência e interação deve ser maior, e a confiança se mostra como um dos maiores fatores da motivação humana, sem o qual poderá haver impacto na autoestima do indivíduo, acentuando o distanciamento social e um possível isolamento.

O isolamento é um dos pontos de reflexão sobre o impacto desse novo modelo de trabalho na saúde do indivíduo, uma vez que uma das consequências possíveis do isolamento é a depressão, que vem se apresentando na sociedade pós-moderna com um índice bastante elevado, ocasionando um sofrimento que interfere significativamente na diminuição da qualidade de vida, na produtividade e incapacitação social do indivíduo. Quando ficamos isolados, há alterações fisiológicas e o cérebro entra em modo de autopreservação.

Em 2018, a Organização Mundial de Saúde estimou que mais de 300 milhões de pessoas, de todas as idades, sofrem com esse transtorno, tornando-se assim uma das principais doenças no mundo em incidência⁵.

Em algum grau, o distanciamento social no ambiente de trabalho pode causar o isolamento, considerando que algumas pessoas têm o seu ambiente de trabalho como o mais forte contexto social em que estão inseridas, quando não o único.

Em recente pesquisa, realizada em março de 2021, o Instituto Rui Barbosa (IRB)⁶ realizou uma pesquisa⁷ relacionada ao home office que, dentre outras questões, abordava o bem-estar dos indivíduos que estavam na modalidade teletrabalho. Alguns números nos chamam atenção, como:

- 49% das pessoas estão com frequência ‘às vezes’ ou ‘frequentemente’ em situação de irritação e ansiedade;
- O cansaço digital está presente em 39% dos servidores, sendo que essa frequência ocorre ‘às vezes’ ou ‘frequentemente’;

5 (Bastos and <https://www.facebook.com/pahowho>, 2018).

6 Associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas.

7 Pesquisa realizada entre os servidores de Tribunais de Contas do Brasil, no período de 8 a 14 de março de 2021, com 7.555 respondentes, que representa 37% dos servidores de Cortes de Contas do país.

- 45% sentem falta de interação humana, situação apresentada com frequência 'às vezes' ou 'frequentemente';
- O diagnóstico de pânico é uma situação presente em 45% dos respondentes, com frequência 'às vezes' ou 'frequentemente'.

Não obstante a pesquisa refletir em parte a situação pandêmica ainda presente no período da pesquisa, não podemos desconsiderar a possibilidade de os respondentes apresentarem em alguma intensidade o quadro destacado na pesquisa, além de reforçar as evidências quanto aos efeitos de ausência de interação humana na saúde do indivíduo.

Sentir-se sozinho ou excluído socialmente é um fator de mortalidade mais importante que o alcoolismo, que a obesidade, que a poluição ambiental, que o tabagismo⁸, como se vê na figura abaixo:

Figura 2 – Relações sociais e risco de mortalidade



Fonte: - Holt-Lunstad, Smith & Layton (2010)

Desde 1997, o instituto de pesquisa Gallup realiza estudo que examina o efeito do envolvimento dos funcionários nos resultados das organizações⁹ em países da América do Norte, América do Sul, América Central, Ásia e Europa. A pesquisa, em sua nona e última edição até o momento, envolveu 82.000 unidades de negócio, 1,8 milhões de empregados, 49 indústrias e 73 países¹⁰.

8 Fala do professor Facundo Manes na disciplina "O quão racional é o cérebro (emoção vs racionalidade)", PUC-RS, 2019.

9 Q12® Meta-Analysis (Harter et al., 2016).

10 <https://news.gallup.com/reports/191489/q12-meta-analysis-report-2016.aspx>.



Também identificou 12 dimensões que buscam a conexão entre equipes altamente engajadas e aumento nos resultados dos negócios.

A dimensão da pesquisa que aborda a intensidade das relações interpessoais no trabalho¹¹ mostra o quanto o desenvolvimento de relacionamentos de confiança é uma compensação emocional significativa para os funcionários no mercado atual, o que poderia justificar que os relacionamentos de longo prazo geralmente são formados no trabalho – relacionamentos em rede, amizades e até casamentos. O relatório aponta o poder desse item na identificação de grupos de trabalho talentosos e mais produtivos e evidencia o quanto o local de trabalho é um importante espaço de conexão social.

As questões relacionadas ao distanciamento social, suas causas e possíveis consequências, têm sido foco de preocupação de alguns países. O Reino Unido, em janeiro de 2020, publicou seu primeiro Relatório Anual da Solidão (*“Loneliness Annual Report,”* n.d.), o qual apresenta que entre 6% e 8% da população britânica se sente solitária.

Diante dessa realidade, é aceitável inferir que um dos riscos do distanciamento social, causado pela redução de interações presenciais, é o surgimento da dor social no indivíduo. A dor social é definida como a experiência angustiante decorrente da percepção da distância psicológica real ou potencial de pessoas próximas ou de um grupo social¹², ao contrário do prazer social, sentimento recompensador advindo das conexões sociais. Ou seja, está associada a ameaças reais ou potenciais às conexões sociais, e é processada pelo cérebro como uma dor física. A linguagem é uma dessas evidências, quando expressamos sentimentos negativos, como “você feriu meus sentimentos” ou “partiu meu coração”, assim como a memória de momentos de nossas vidas, quando normalmente lembramos mais de dores psicológicas do que das físicas, a rompimento de um relacionamento, por exemplo, tende a ser mais lembrado que um dedo quebrado.

Considerando que as relações interpessoais, principalmente o fator confiança, são fortalecidas por vivências, o grande desafio organizacional dos dias de hoje é como levar essa possibilidade para o mundo de conexão remota. Uma vez que a confiança é fortalecida no contexto presencial, o distanciamento social pode trazer impacto não só para o indivíduo, mas também para a organização, uma vez que a identidade e a força das relações interpessoais possibilitam o compartilhamento da informação e do conhecimento, que são os pilares do desempenho e aprendizado organizacional. O relacionamento seguro tende a promover de maneira mais efetiva a aprendizagem, uma vez que as pessoas se sentem menos inseguras em admitir sua falta de conhecimento ou habilidade.

A grande pergunta é: poderiam nossas relações interativas virtuais ter o mesmo grau de qualidade que as interações presenciais, fazendo-nos alcançar o prazer social e mitigar de forma eficiente a possibilidade de dor social? Wolton (2004) afirma que a sociedade da informação é perversa, pois essa diversidade, ‘homogeneiza tudo e faz desaparecer o homem

11 Item “Q10 – I have a best friend at work.”

12 Eisenberger and Lieberman, 2004.



por detrás dos fluxos da informação'. Então, o grande desafio se mostra em preservar o homem, na verdade, o mais humano que existe em nós, e criar a capacidade de captar e transmitir isso de forma virtual.

3.2 EMPATIA NAS RELAÇÕES VIRTUAIS

A empatia é definida como a capacidade, própria à espécie humana, de se colocar no lugar do outro, de ser capaz de partilhar da perspectiva subjetiva do outro (Ehrenberg, 2008). É um elemento decisivo, pois é ela que define a presença ou a ausência do altruísmo, da confiança e da mentira, e a capacidade de tomar decisões.

A empatia, em termos neurocientíficos, pode ser entendida como a ativação dos neurônios-espelho. De acordo com Massumi (2016), “os neurônios-espelho são neurônios especializados, capazes de ecoar no corpo de alguém movimentos percebidos no corpo de outra pessoa, através de algo que se assemelha a uma empatia sinestésica involuntária.” São definidos como um sistema neuronal que é ativado, por exemplo, quando o sujeito observa um gesto finalizado e faz o mesmo gesto, mostrando que a percepção e a ação têm o mesmo substrato biológico, levantando a hipótese de que nesse sistema estaria a base biológica da cognição social, considerando que esses neurônios materializariam em seu próprio cérebro o que se passa na cabeça de um outro (Ehrenberg, 2008).

Com esse entendimento, precisamos refletir se o distanciamento social, causado pelo trabalho virtual, não afetaria negativamente a capacidade da correta leitura da linguagem, verbal e não verbal, do outro, impactando assim no processo empático, acentuando ainda mais a possibilidade de isolamento e sentimento de solidão própria ou do outro.

A sensação de estarmos conectados a outras pessoas a todo o tempo altera tanto a forma como ficamos sozinhos quanto a forma como ficamos acompanhados. Não obstante a evolução da comunicação online, não se pode assegurar a redução do sentimento de solidão do indivíduo moderno, o que reforça o questionamento se as tecnologias estão realmente nos deixando mais próximos uns dos outros.

Um dos aspectos a ser considerado na utilização da tecnologia para assegurar as interações sociais é o quanto essa tecnologia possibilita que se desenvolva sua capacidade empática e perceba a real intencionalidade das ações e do sentimento do outro. Mesmo que as ferramentas de comunicação para mediar interações a distância possibilitem visualizar quem está presente no ambiente virtual, e assim minimizar a sensação de distanciamento que se pode ter ao interagir nesse ambiente, ainda não parece solucionar de todo a sensação de isolamento.

Em um estudo de caso, Barros & Silva (2010) identificaram entre os entrevistados que o fato de trabalhar remotamente aumenta a sensação de isolamento e que esta talvez se deva, em parte, à redução da comunicação face a face, rica em aspectos não-verbais, e ao aumento da comunicação mediada pela tecnologia, pobre nesse aspecto, apesar de mais flexível em termos de tempo e espaço. De fato, a comunicação face a face permite maior compartilhamento de



sentidos, facilitando o processo empático, sendo a principal limitação percebida em termos da qualidade da comunicação mediada pela tecnologia da informação.

Isso nos leva a refletir que os principais desafios da relação interpessoal nos tempos de conexões remotas não são apenas de cunho tecnológico, mas também sociológico. Na ausência de algoritmos para criação de comunidades plenas exclusivamente pelo mundo virtual, alguns princípios poderão ser seguidos para simular ao máximo os espaços de intersubjetividade presenciais, para que as pessoas se conheçam e estabeleçam sua identidade e reputação dentro do grupo. Essa identidade pode ajudar a construir um sentimento de confiança entre os participantes, favorecer novos relacionamentos e criar uma infraestrutura rica e significativa para o desenvolvimento de cooperação dentro daquela comunidade.

3.3 TECNOLOGIA

A comunicação em equipes virtuais está atrelada diretamente à tecnologia, e a evolução desta tende a aprimorar o resultado das interações virtuais. Mas, considerando a rápida evolução das ferramentas de interação virtual, o ponto a ser considerado, que por vezes é renegado pelas organizações, é a apropriação tecnológica por parte dos indivíduos.

De acordo com Charlier (2016), “é a apropriação da tecnologia, e não a tecnologia em si, a força primária na determinação dos resultados de equipe socialmente relevantes.” Essa afirmativa somada à teoria do desempenho tradicional, que sugere que os comportamentos sejam uma função da capacidade de se engajar no comportamento (ou seja, habilidade) e sua motivação para fazê-lo (motivação). Capacidade e motivação do indivíduo em utilizar aparatos tecnológicos podem ser cruciais para seu papel e relacionamento com a equipe virtual.

A dificuldade de apropriação da tecnologia pelo indivíduo pode impactar sua produtividade e sua capacidade de se comunicar efetivamente em ambientes síncronos e assíncronos. E essa dificuldade pode estar tanto no campo cognitivo quanto no campo psicológico.

A limitação de conhecimento ou habilidade para utilizar devidamente a ferramenta tecnológica pode limitar a capacidade de interação do indivíduo no mundo virtual, acentuando seu isolamento e limitando suas interações às questões mais essenciais do trabalho, assim como o desconforto de projetar a própria imagem em uma tela ou ter o foco para si em um momento de fala em uma sala virtual.

Esse ponto nos alerta para o fato de que apenas o aprimoramento tecnológico não é suficiente para criar as interações desejadas de modo virtual, sendo necessário também capacidade e motivação do indivíduo para que tenhamos os resultados esperados.

3.4 A GESTÃO DA EQUIPE VIRTUAL

Um dos grandes objetivos atuais das organizações é tornarem-se mais humanas. O aprimoramento das técnicas de liderança e cooperação tem sido buscado hoje para



o fortalecimento das equipes como se buscava há alguns anos a padronização de métodos para ganho de produtividade. Nesse contexto, o distanciamento social causado pelo trabalho virtual torna-se uma preocupação dupla: uma com o funcionário e outra com a organização. É preciso assegurar que esse funcionário não seja negativamente impactado pelo distanciamento, mantendo a qualidade e a intensidade das suas relações interpessoais no ambiente de trabalho, e ainda a identidade com o grupo e com a organização de modo geral. Quanto à organização, é preciso que se mantenham as características de uma organização viva¹³, assim como suas estruturas formais e explícitas como as informais e autogeradoras.

Algumas abordagens relacionadas ao nível de confiança e composição da equipe, processo de comunicação e liderança podem ser consideradas em auxílio do enfrentamento desses desafios.

3.4.1 Nível de confiança da equipe

A confiança é provavelmente o alicerce principal das equipes de alto desempenho, e, sendo elas virtuais ou híbridas, esse aspecto é mais premente para o alcance de resultados e sentimento de pertencimento do indivíduo à equipe, como preconizam Jarvenpaa e Ives (1994): “virtualidade requer confiança para fazê-lo funcionar”.

O estabelecimento da confiança pode ser inibido pela forma de comunicação assíncrona, devido à diversidade de fusos horários ou rotina de trabalho de cada indivíduo, gerando demora em respostas do companheiro de equipe, o possibilitaria uma interrupção na confiança. As discussões informais que possibilitam conhecer o ponto de vista do outro, suas reações a determinados estímulos e tanto a divergência quanto a convergência de ideias são fatores que levam à formação de uma identidade coletiva, normas de grupo e senso de pertencimento entre os membros da equipe. A ausência das oportunidades informais, não planejadas, em equipes altamente virtuais pode fazer com que os membros da equipe sejam menos propensos a estabelecer relações interpessoais e de alta qualidade uns com os outros devido à incapacidade, ou dificuldade, de manter esse tipo de discussão.

A necessidade de se criar, manter ou aprimorar a confiança nos parece um objetivo claramente definido para se alcançar o bom desempenho da equipe virtual e mitigar os riscos abordados neste artigo, considerando ainda que o desenvolvimento da confiança dentro das equipes é moderado pela quantidade de interações iniciais face a face entre os membros da equipe, de tal forma que a confiança se desenvolve em maior grau em equipes que têm um encontro inicial dessa maneira. Logo o desenvolvimento desse fator na equipe pode mitigar o risco de sentimento de rejeição e não pertencimento do indivíduo. Esse alcance poderá ser facilitado, como veremos a seguir, pela forma como a equipe está composta e pela sua maturidade emocional.

13 Capra, 2005.



3.4.2 Composição e maturidade da equipe

A composição da equipe é a combinação de fatores interpessoais que possibilita o alcance de resultados. Decerto, já era considerada um aspecto importante nas equipes presenciais, mas parece ter se tornado essencial nas virtuais.

Os fatores de composição dos membros da equipe incluem a diversidade de nível superficial dos membros da equipe, como etnia, cultura, idioma, bem como diversidade de nível profundo, incluindo personalidade e valores.

Desses fatores, talvez os que mais tenham impacto no estudo em questão sejam os traços de personalidade e os valores, pois, por representarem padrões característicos de pensamentos, sentimentos e comportamentos relacionados ao funcionamento como membro da equipe virtual, possibilitam o quociente emocional adequado a toda a equipe virtual, não somente à liderança.

A equipe virtual que possui o adequado quociente emocional poderá assegurar a existência da empatia no grupo, o que tende à facilidade em transpor as barreiras que a comunicação virtual apresenta no que se refere à interpretação do outro quando do momento da relação virtual.

3.4.3 Comunicação

O processo que pavimenta todas as relações é o de comunicação. E é exatamente por esse motivo que, talvez, seja o fator que mais atrai a atenção de quem se dedica ao tema de equipes virtuais. Marlow & Lacerenza (2017) apresentam que, em consonância com as evidências empíricas, dentro das equipes virtuais, a comunicação de alta qualidade, especialmente de natureza interpessoal, pode combater barreiras ao estabelecimento de confiança, e esse estabelecimento de confiança levará aos resultados desejados da equipe. Outras pesquisas indicam que equipes virtuais envolvidas em diálogos de comunicação frequentes, previsíveis e oportunos desenvolveram confiança mútua e compreensão compartilhada.

Alguns aspectos da comunicação convencional se mostram também importantes na comunicação das equipes virtuais, mas alguns aspectos tornaram-se essenciais, como frequência, qualidade e conteúdo.

A frequência torna-se um ponto importante de atenção na comunicação virtual, uma vez que ela está associada diretamente à oportunidade de se comunicar. Considerando o baixo grau de incidência de momentos não planejados ou informais da interação virtual, as oportunidades de comunicação devem ser criadas, principalmente as que sejam focadas na relação interpessoal.

A qualidade no processo da comunicação das equipes virtuais deve receber também especial atenção. A qualidade da comunicação, conforme González-Romá & Hernández (2014), pode ser entendida como sendo até que ponto a comunicação entre os membros da equipe é clara, eficaz, completa, fluente e tempestiva. No contexto presencial, temos diversos sinais de que a mensagem foi devidamente compreendida, aceita ou rejeitada, por meio da linguagem não

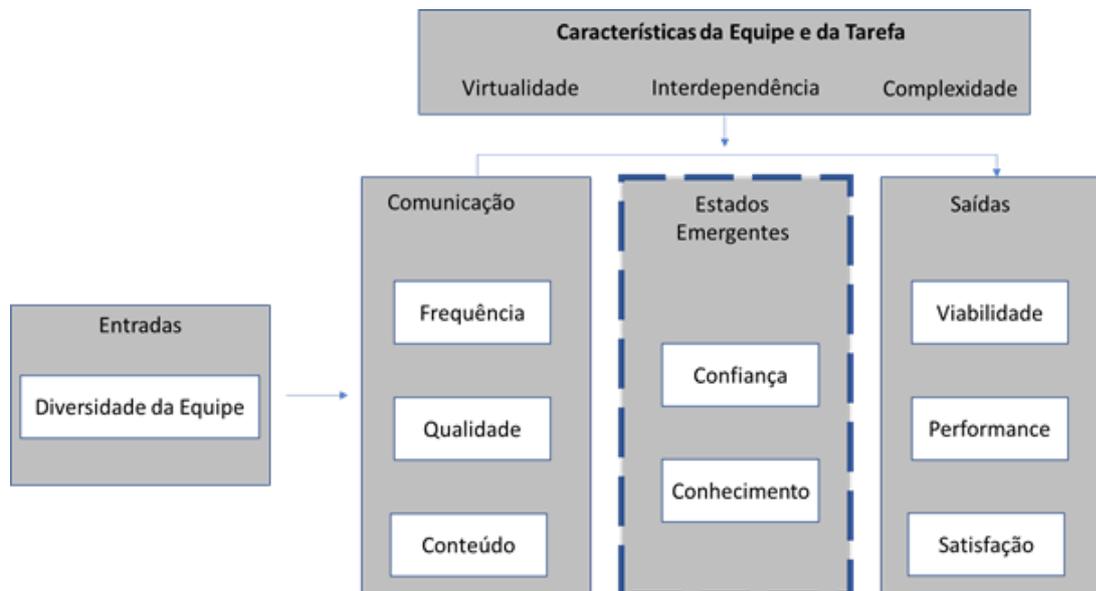
verbal. Considerando a limitação existente na comunicação remota, que por vezes impossibilita o entendimento da linguagem não verbal, faz-se necessário assegurar de forma inequívoca o entendimento da mensagem.

Importante destacar também o aspecto “conteúdo”, considerando que a comunicação nas equipes, basicamente, pode tomar duas formas no que diz respeito ao conteúdo: interação orientada a tarefas e interação social. Apesar de ser indiscutível a importância da interação orientada a tarefas, que possibilitará o alcance dos resultados organizacionais, será a comunicação com conteúdo de interação social que possibilitará o fomento de estados afetivos do grupo, como coesão e confiança.

Em suma, para uma comunicação de qualidade nas equipes virtuais, é preciso que essa seja frequente, devidamente compreendida e não exclusivamente orientada a tarefas, mas também a relações interpessoais.

Na figura abaixo, podemos verificar como se busca alcançar resultados baseando-se na boa comunicação.

Figura 3 – Fluxo de comunicação em equipes de alto rendimento



Fonte: - Marlow et al., 2017

Mas uma mudança na forma de liderança que pode ser fundamental, no contexto de se mitigar o risco de isolamento do membro do grupo, é a adoção de uma perspectiva multinível de comunicação com a equipe. Essa perspectiva, conforme Liao (2017), visa a adotar uma abordagem de comunicação em vários níveis para o funcionamento da liderança em equipes virtuais. Ou seja, o foco da comunicação não é apenas na equipe, sendo que, na prática, as atividades de líder da equipe virtual também envolveriam interações com membros



individuais, que são de particular importância, dado que os membros em equipes virtuais são frequentemente dispersos geograficamente.

Em suma, o que se deseja na comunicação em equipes virtuais é o que Glikson & Erez (2019) descrevem em seu trabalho como o “clima de comunicação psicologicamente seguro da equipe”, o que representa relações interpessoais positivas e que permite aos membros da equipe compartilhar abertamente conhecimento e informação, sem serem ameaçados por possíveis críticas ou que os outros membros aproveitem o conhecimento para seu próprio benefício.

3.4.4 Liderança

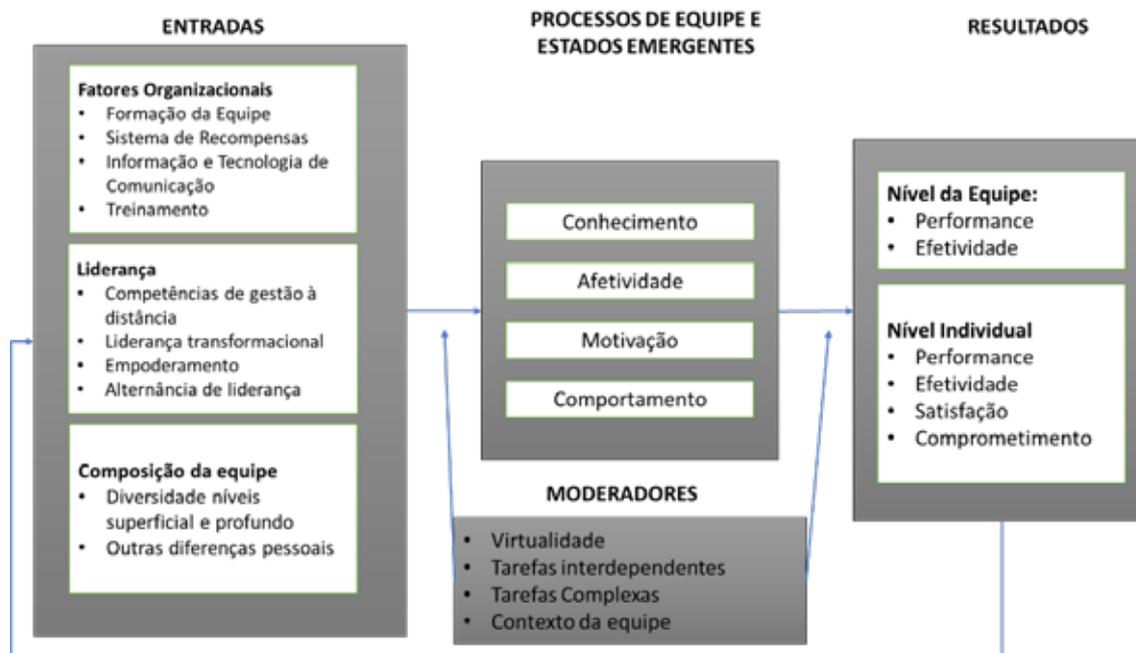
A liderança tem um papel de extrema importância no processo de buscar assegurar que os membros de equipes virtuais não se sintam socialmente isolados, ou tenham a percepção de rejeição ou desconexão com o restante dos membros da equipe.

Para a gestão e liderança de uma equipe virtual, algumas competências foram acrescentadas àquelas já existentes, a fim de atenuar a falta de contato físico intenso com os membros da equipe. Na citada pesquisa do IRB, as respostas dos participantes sinalizam claramente essa necessidade, conforme resultados abaixo:

- 70% dos participantes tiveram que desenvolver novas competências técnicas ou comportamentais durante a pandemia;
- Das competências desenvolvidas, as que mais tiveram incidência foram: 30,3% em atualização em sistemas e aplicativos, 29,6% em administração do tempo, 6,9% em resiliência;
- Dos 25% dos gestores que responderam ao questionário, 62% informaram que precisam desenvolver a competência de gestão de equipes, 60%, o planejamento de atividades remotas e reuniões virtuais com a equipe, e 59%, estratégias de comunicação com a equipe;
- Esses mesmos gestores declararam que precisam desenvolver principalmente as seguintes competências técnicas: 52% em conhecimento de sistemas de informação, 40,4% em análise de cenários e tendências, 40,6% em gestão de processos;
- Por outro lado, os 75% dos servidores não gestores percebem que seus gestores devem aprimorar-se em reuniões virtuais com a equipe (98%), em planejamento de atividades remotas (97%) e em feedback (89%);
- Esse grupo de servidores também aponta que seus gestores devem desenvolver algumas competências técnicas, a exemplo de análise de cenários e tendências (28%), gestão de processos (21,0%) e conhecimento de sistemas de informação (21,8%);
- Destaca-se que a ‘empatia’ é a competência comportamental a ser aprimorada por 41% dos gestores, e sob a visão do servidor para o seu gestor de 43%.

De forma consolidada, podemos observar pela figura abaixo como a junção desses fatores funcionaria:

Figura 4 – Fatores determinantes para equipes virtuais de alto desempenho



Fonte: - J.H. Dulebohn, J.E. Hoch / Human Resource Management Review (2017)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo, utilizando como base estudos e pesquisas da neurociência, evidenciou o quanto a conexão social é basilar na vida do ser humano, a ponto de, ao ver essa conexão ameaçada, o corpo acionar os mesmos mecanismos neurológicos de quando nos encontramos diante de situações fisicamente perigosas e o quanto a ausência dessas conexões pode gerar determinados comportamentos e sentimentos indesejados, como depressão, baixa autoestima, sentimento de rejeição, a ponto de ser foco de preocupação de alguns países e organizações internacionais, como o Reino Unido e a Organização Mundial de Saúde.

Ao trazer esse contexto neurológico e social para o método de trabalho virtual, foi possível associar uma real possibilidade de isolamento social de determinados indivíduos participantes de equipes virtuais, baseando-se em diversos estudos que apontam a existência desse isolamento, e também o quanto os meios de interação utilizados nesse método de trabalho não suprem totalmente o que é alcançado pelos meios presenciais, principalmente no que tange à dificuldade de leitura de expressões e sentimentos, o que afetaria o processo empático.

Apesar dessa realidade, observa-se também que há uma clara evolução tanto nos aspectos tecnológicos quanto nos métodos de condução de equipe na busca de meios para aprimorar a comunicação e as relações por meio virtual.



Quanto aos aspectos tecnológicos, o presente estudo destaca a apropriação da tecnologia por parte dos membros das equipes virtuais como forma de transpassar as barreiras naturais do método virtual, pois essa capacidade se mostra determinante para o alto desempenho do indivíduo e da equipe nesse meio.

No que tange à condução das equipes, os fatores apresentados neste estudo mostram o quanto é determinante a observação de fatores como confiança, composição e maturidade do time, processo de comunicação e liderança para o sucesso da equipe e criação de sentimento de pertencimento do indivíduo.

Considerando a inevitabilidade aparente do crescimento do trabalho virtual, acreditamos ser importante, no futuro de médio prazo, 2 a 3 anos, a realização de pesquisas focadas inteiramente na correlação trabalho virtual – dor social, para que possamos ter maior precisão dos efeitos neurológicos que o método de trabalho causa e para construirmos com maior precisão estratégias de mitigação de riscos deles advindos.

Ao confrontarmos estas duas realidades de importância hodierna: o trabalho virtual e a necessidade do ser humano de criar e manter conexões sociais, as reflexões sobre sua combinação são de grande impacto não só para o indivíduo, mas também para a sociedade. Por exemplo, estaríamos caminhando para uma sociedade mais individualista, considerando os reflexos da baixa interação social oferecida por esse método de trabalho? Quais são os efeitos neurológicos a longo prazo do distanciamento social para aqueles indivíduos que têm, ou tinham, seus maiores laços afetivos no ambiente físico do trabalho? Essas reflexões, das diversas que podem vir a partir dessa confrontação, são de importância para diversas dimensões da sociedade.

Para a sociedade de modo geral, uma das plataformas mais comuns em que normalmente germinam as relações interpessoais mais profundas, o local de trabalho, está em transição. O efeito dessa mudança ainda não foi profundamente estudado, mas nos induz a uma grande reflexão, considerando ser ali que criamos vários laços afetivos e, em alguns casos, as maiores referências sociais.

Na dimensão organizacional, afetam diretamente a questão da produtividade e investimentos em infraestrutura, além, é claro, da própria cultura organizacional, que representa os valores, diretrizes e comportamentos daquela organização. Se a forma de relacionamento se altera, são alteradas com ela as bases que constroem a cultura da organização.

Para o indivíduo, a reflexão mais forte que se apresenta é a possibilidade de não ser viável fazer a compensação do que se perdeu em intensidade e qualidade nas relações interpessoais mediadas por meios virtuais e as consequências para sua saúde. O que nos induz a outra reflexão: quais são as competências individuais que necessitamos ter para conseguir suprir nossa necessidade de conexão social em um mundo que será cada dia mais virtual?

Apesar dos evidentes riscos e desafios, não se deve olhar o advento do trabalho remoto como uma ameaça às relações interpessoais ou à identidade do empregado com a organização, nem como um risco à saúde mental do indivíduo. Devemos entendê-lo como uma evolução das



relações no campo profissional, condizente com toda a evolução social e tecnológica que a sociedade vem passando nas últimas décadas, dependendo de todos fazer com que ela gere mais benefícios para nossas vidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbosa, R.R., Sepúlveda, M.I.M., 2009. GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO NA ERA DO COMPARTILHAMENTO E DA COLABORAÇÃO 12.

Barros, A.M., Silva, J.R.G. da, 2010. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. Cad. EBAPEBR 8, 71–91. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000100006>

Barroso, S.M., Andrade, V.S. de, Oliveira, N.R. de, 2016. Escala Brasileira de Solidão: Análises de Resposta ao Item e definição dos pontos de corte. J. Bras. Psiquiatr. 65, 76–81. <https://doi.org/10.1590/0047-2085000000106>

Bastos, L.F.C.S., <https://www.facebook.com/pahowho>, 2018. OPAS/OMS Brasil - Depressão | OPAS/OMS [WWW Document]. Pan Am. Health Organ. World Health Organ. URL https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5635:folha-informativa-depressao&Itemid=1095 (accessed 6.29.20).

Cacioppo, J., 2007. Psychology as a Hub Science. APS Obs. 20.

Capra, F., 2005. As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável. Cultrix, São Paulo (SP).

Coutinho, C.M. da P. de L.C.L., Ramos, N., 2008. Distúrbios psicoafetivos na infância e adolescência: um estudo transcultural. Psico 39, 7.

Covid-19 muda a rotina do mercado de trabalho com o home office - Economia [WWW Document], n.d. URL https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/21/internas_economia,835717/covid-19-muda-a-rotina-do-mercado-de-trabalho-com-o-home-office.shtml (accessed 8.6.20).

da Costa, K., 2016. CONEXÃO E SOLIDÃO: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES SOCIAIS A PARTIR DO FILME HER.

Dulebohn, J.H., Hoch, J.E., 2017. Virtual teams in organizations. Hum. Resour. Manag. Rev. 27, 569–574. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2016.12.004>

Ehrenberg, A., 2008. Le cerveau « social ». Chimère épistémologique et vérité sociologique. Esprit.

Eisenberger, N.I., Lieberman, M.D., 2004. Why rejection hurts: a common neural alarm system for physical and social pain. Trends Cogn. Sci. 8, 294–300. <https://doi.org/10.1016/j.tics.2004.05.010>



Eisenberger, N.I., Lieberman, M.D., n.d. Why It Hurts to Be Left Out: 52.

Eisenberger, N.I., Taylor, S.E., Gable, S.L., Hilmert, C.J., Lieberman, M.D., 2007. Neural pathways link social support to attenuated neuroendocrine stress responses. *NeuroImage* 35, 1601–1612. <https://doi.org/10.1016/j.neuroimage.2007.01.038>

Gatti, D.P., Terra, G. de S., Portugal, N. dos S., Souza, W.G. de, Junior, P. dos S.P., Silva, S.W., 2018. Home Office: vantagens, desvantagens e desafios para empresas e funcionários. *Rev. Adm. UNIFATEA* 16.

Gibson, C.B., Gibbs, J.L., 2016. Unpacking the Concept of Virtuality: The Effects of Geographic Dispersion, Electronic Dependence, Dynamic Structure, and National Diversity on Team Innovation. *Adm. Sci. Q.* <https://doi.org/10.2189/asqu.51.3.451>

Glikson, E., Erez, M., 2019. The emergence of a communication climate in global virtual teams. *J. World Bus.* 101001. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2019.101001>

Greenberg, P.S., Greenberg, R.H., Antonucci, Y.L., 2007. Creating and sustaining trust in virtual teams. *Bus. Horiz.* 50, 325–333. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2007.02.005>

Haase, V.G., Pinheiro-Chagas, V., Arantes, É., 2009. Um Convite à Neurociência Cognitiva Social. *Ger. Interinstitucional Psicol.* 2, 43049.

Harari, Y.N., 2011. *Sapiens – Uma Breve História da Humanidade*, 29a ed. Harper.

Harter, J.K., Schmidt I, Frank, Agrawal, Sangeeta, 2016. Gallup Q12 Meta-Analysis Report.

Holt-Lunstad, J., Smith, T.B., Layton, J.B., 2010. Social Relationships and Mortality Risk: A Meta-analytic Review. *PLOS Med.* 7, e1000316. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000316>

Hurez, S., 2005. Alain Berthoz, Gérard Jorland, dirs, *L'empathie*. Paris, O. Jacob, 2004, 308 p. *Quest. Commun.* 462–464.

Jarvenpaa, S.L., Ives, B., 1994. The Global Network Organization of the Future: Information Management Opportunities and Challenges. *J. Manag. Inf. Syst.* 10, 25–57. <https://doi.org/10.1080/07421222.1994.11518019>

Jarvenpaa, S.L., Leidner, D.E., 1998. Communication and Trust in Global Virtual Teams. *J. Comput.-Mediat. Commun.* 3, 0–0. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.1998.tb00080.x>

Kirkman, B.L., Rosen, B., Gibson, C.B., Tesluk, P.E., McPherson, S.O., 2002. Five challenges to virtual team success: Lessons from Sabre, Inc. *Acad. Manag. Perspect.* 16, 67–79. <https://doi.org/10.5465/ame.2002.8540322>

Kollock, P., 1998. Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation. *Annu. Rev. Sociol.* 24, 183–214. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.183>



Liao, C., 2017. Leadership in virtual teams: A multilevel perspective. *Hum. Resour. Manag. Rev., Virtual Teams in Organizations* 27, 648–659. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2016.12.010>

Loneliness Annual Report: the first year [WWW Document], n.d. . GOV.UK. URL <https://www.gov.uk/government/publications/loneliness-annual-report-the-first-year> (accessed 7.4.20).

Marlow, S., Lacerenza, C., Salas, E., 2017. Communication in virtual teams: a conceptual framework and research agenda. *Hum. Resour. Manag. Rev.* 27. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2016.12.005>

Massumi, B., Massumi, B., 2016. A arte do corpo relacional: do espelho-tátil ao corpo virtual. *Galáxia São Paulo* 5–21. <https://doi.org/10.1590/1982-25542016126462>

Morato, R. dos S., Arcoverde, M.T.B., Leal, M.V., 2017. A solidão na cibercultura e o discurso do consumo consciente: um estudo da campanha “#usarbempegabem” da vivo. *Rev. Bras. Mark.* 16, 55–67.

Oeiras, J.Y.Y., 2002. *Aprendizagem Online: ferramentas de comunicação para colaboração* 12.

Plink, D., n.d. Returning to the workplace: questions to consider [WWW Document]. URL <https://www.top-employers.com/pt-BR/insights/workforce-planning/returning-to-the-workplace-questions-to-consider/> (accessed 7.4.20).

Quisenberry, W.L., 2018. Exploring How Emotional Intelligence Contributes to Virtual Teams: Interpretive Analysis of a Phenomenological Study. *Eur. Sci. J. ESJ* 14, 19. <https://doi.org/10.19044/esj.2018.v14n5p19>

Serrat, O., 2017. Managing Virtual Teams, in: Serrat, O. (Ed.), *Knowledge Solutions: Tools, Methods, and Approaches to Drive Organizational Performance*. Springer, Singapore, pp. 619–625. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9_68

Vasconcelos, Ana. O cérebro social: Compreendendo o cérebro como um órgão social. In: *Revista Portuguesa de Psicanálise e Psicoterapia Psicanalítica*, 2019 (10): 73-94.

Williams, K.D., Nida, S.A., 2016. *Ostracism, Exclusion, and Rejection*. Taylor & Francis.

Wolton, 2004. , in: *A Genealogia do Virtual*. Sulina, Porto Alegre (RS).

XP pode ganhar sede no interior de São Paulo e home office para sempre | Empresas | Valor Investe [WWW Document], n.d. URL <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/06/11/xp-pode-ganhar-sede-no-interior-de-sao-paulo-e-home-office-para-sempre.ghml> (accessed 7.5.20).

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





Instrução Assistida de Pareceres sobre Processos Judiciais: assistente Conjur

Assisted Instruction of Opinions on Legal Proceedings:
Conjur Assistant

Luís André Dutra e Silva

Servidor do TCU. Bacharel em Ciência da Computação. IEEE Professional Software Engineering Master. Stanford Certified Project Manager.

Caio Cesar Sobreira Stigert

Servidor do TCU. Ex-servidor do MPU/PGR e da DPRJ. Bacharel em Direito e Relações Internacionais. Atua como Especialista-sênior no desenvolvimento do Assistente Conjur.

Leonardo Augusto da Silva Pacheco

Graduado em Ciência da Computação e em Matemática pela Universidade de Brasília, com especializações em Administração de Sistemas de Informação (FGV), Governança de TIC (UnB/ISC) e Análise de dados para o Controle (ISC). Servidor do Tribunal de Contas da União há 13 anos, Atuação em banco de dados e em desenvolvimento de software, atualmente com maior foco na liderança de projetos em recuperação da informação e em inteligência artificial.

RESUMO

A solução de instrução assistida de pareceres sobre processos judiciais da Conjur é apresentada: seus objetivos, seu impacto na mudança de paradigmas, as oportunidades de utilização de técnicas de Inteligência Artificial, a criação de um banco de conhecimento capaz de substituir os modelos de documentos sobre temas repetitivos, as sugestões de teses jurídicas pertinentes a cada processo, o preenchimento automático de minutas de pareceres e os resultados obtidos. Além disso, são enumeradas novas possibilidades de aplicação da solução em outras áreas do Tribunal.

Palavras-chave: Instrução assistida. Pareceres jurídicos. Inteligência artificial. Banco de conhecimento. Grafos. Probabilidades. Inferência. Aprendizado.



ABSTRACT

Conjur's assisted instruction solution for legal proceedings caused an impact on changing paradigms due to the opportunities to use Artificial Intelligence techniques, the creation of a knowledge bank capable of replacing document templates on repetitive topics, and suggestions of legal thesis pertinent to each process.

Keywords: Assisted instruction. Legal opinions. Artificial intelligence. Knowledge database. Graphs. Probabilities. Inference. Learning.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo inicial do projeto foi a substituição do método tradicional de criação de pareceres jurídicos sobre temas repetitivos por algoritmos avançados de representação, inferência e aprendizado automáticos, capazes de acelerar a realização do trabalho diário dos servidores do TCU na instrução desses pareceres.

O escopo do projeto abrange cerca de 90% dos pareceres elaborados pela Conjur. Portanto, há um ganho significativo de produtividade com o uso do assistente.

A tecnologia utilizada compreende o estado da arte em Inteligência Artificial para a realização de modelagem de tópicos e similaridade de documentos de petição inicial nos processos do TCU. As técnicas utilizadas foram Processamento de Linguagem Natural (NLP), *Machine Learning* e *Deep Learning*.

Processamento de Linguagem Natural é uma tecnologia aplicada ao reconhecimento de padrões existentes em textos de documentos.

Machine learning é um conjunto de métodos que são capazes de resolver problemas sem a programação explícita de um sistema, pois todas as inferências são baseadas nos dados de treinamento dos modelos.

Deep learning é uma das aplicações de *machine learning* na qual são utilizados modelos, denominados redes neurais profundas, que trabalham com grande quantidade de dados de treinamento para realizar atividades inteligentes próximas às de um ser humano.

Análise exploratória de dados consiste em descrever de forma gráfica e textual os dados com que se pretende trabalhar em um algoritmo preditivo.

Como poderá ser visto mais adiante, o objetivo inicial de utilizar apenas temas repetitivos foi superado pela possibilidade de a ferramenta auxiliar o trabalho de instrução, na maioria dos pareceres jurídicos elaborados pela Conjur.



2. METODOLOGIA

2.1 HISTÓRICO DA INSTRUÇÃO DE PARECERES

Figura 1 - pesquisa em documentos Word



Fontes: STI, Freepik

Conforme ilustrado pela figura 1, os servidores do TCU pesquisavam o repositório de teses, ou os arquivos da Conjur, de forma sequencial e inseriam manualmente os trechos mais relevantes no parecer final.

Apenas modelos de documentos Word serviam como repositório das teses a serem utilizadas nos pareceres finais.

2.2 OPORTUNIDADE DE MELHORIA

Foi identificado o uso potencial de Inteligência Artificial para representar o conhecimento jurídico, realizar inferências e aprender automaticamente com base no resultado dos tópicos escolhidos para compor pareceres. A figura 2 representa o avanço metodológico de pesquisa em banco de conhecimento.

Figura 2 – pesquisa em banco de conhecimento



Fontes: STI, Freepik

Segundo o estudo inicial, a automatização não prescindiria do envolvimento ativo do servidor do TCU na confecção dos pareceres; portanto, apenas parte do processo de trabalho seria automatizado.

2.3 CRIAÇÃO DO ASSISTENTE

O processo de desenvolvimento do Assistente Conjur foi conduzido a partir da utilização de novas técnicas tanto na área jurídica quanto na área de TI. A solução utiliza-se das mais modernas tecnologias disponíveis no mercado de *lawtechs*, adaptando à realidade do serviço público as poderosas ferramentas de **análise e processamento de dados, jurimetria e peticionamento assistido**. Dessa forma, está alinhada ao propósito da Estratégia Digital do TCU, que busca redesenhar a forma de atuação do Tribunal no contexto digital para alavancar o impacto das ações de controle para a sociedade.

O conhecimento jurídico necessário para a criação de pareceres sobre processos judiciais pode ser representado fielmente por um banco de conhecimento que capture as peculiaridades de cada tese.

A natureza dinâmica desse banco é determinada pela constante atualização das teses jurídicas e, conseqüentemente, pela atualização do modelo de predição da solução.

O banco de conhecimento também fornece a possibilidade de associar perguntas à exibição ou não de textos específicos, bem como a associação de variáveis a metadados dos pareceres.

Cada tese armazenada nesse banco serve como entrada em um modelo de tópicos que captura a essência do texto e realiza sugestões de teses com base em semelhança semântica com a petição inicial de cada processo.

Outro algoritmo de sugestão de teses é o agrupamento por afinidade, que leva em consideração o ponto de vista de cada usuário em relação a confirmar ou excluir determinada tese do conjunto apresentado. Dessa forma, o aprendizado ocorre em tempo real para esse caso específico.



A classificação de tópicos de forma supervisionada soma-se aos demais algoritmos como mais uma opção de seleção dos tópicos mais relevantes para cada processo.

Esses algoritmos de aprendizado são executados previamente em lote, durante a noite, com a finalidade de fornecer agilidade aos servidores do TCU durante a elaboração de pareceres. Durante esse processo, as escolhas realizadas durante o dia são consolidadas pelo treinamento noturno.

Grande parte dos dados usados no preenchimento dos pareceres da Conjur estão presentes nos sistemas e-TCU e Sistema de Gestão de Demandas da Conjur (SGDC).

Com isso, a geração de minutas de pareceres formatados de acordo com o padrão de cada tipo de processo é realizada de forma automática, evitando ao máximo grandes mudanças no texto final.

Para determinar a exibição de determinados trechos do parecer, são formuladas perguntas no momento em que o servidor escolhe um ou mais tópicos de uma tese.

Além disso, certos metadados podem ser preenchidos automaticamente, por meio de inferência exata, ou manualmente.

3. RESULTADOS

O Assistente Conjur trouxe, sob vários aspectos, melhorias significativas no processo de trabalho. Em primeiro lugar, a padronização das teses e dos modelos proporcionou maior confiabilidade e uniformidade nos pareceres exarados pela Conjur, evitando divergências entre o trabalho dos servidores. A atualização dos modelos diretamente no Banco de Conhecimento permite que o servidor sempre tenha acesso ao modelo mais atual, sem a necessidade de se preocupar se está usando o texto correto ou a jurisprudência mais atualizada para determinada matéria.

O formato do Banco de Conhecimento também permite que sejam feitas atualizações de forma mais célere, incorporando de forma mais fluida, na rotina de trabalho, os novos temas e as alterações sobre temas existentes. Tudo isso traz mais segurança e agilidade para o trabalho dos servidores.

Além disso, o ganho de tempo na confecção dos pareceres é significativo. O preenchimento automático de metadados e dados específicos do processo bem como o preenchimento automático das teses, com o auxílio das perguntas e das variáveis, e a formatação automática dentro do *template* utilizado pela Conjur viabilizam a produção de instruções em muito menos tempo se comparado ao antigo processo de trabalho, bastando ao servidor, muitas vezes, fazer apenas uma revisão da minuta que o Assistente gerou.

Em termos quantitativos, conforme demonstrado pela tabela 1, os ganhos de eficiência variam em razão da complexidade do processo, da qualidade das peças encaminhadas à Conjur e da



recorrência da matéria. De plano, verificou-se uma economia de tempo entre 30 minutos e 1 hora apenas com a automatização da formatação e o preenchimento de metadados.

Além disso, para processos repetitivos, com teses e argumentos bem delineados e cuja matéria a IA habituou-se a tratar em razão do volume de casos processados, a razão produtividade/tempo recebe um incremento de 70% a 80%, reduzindo o trabalho do servidor à mera revisão da minuta e de ajustes pontuais. Nesses casos, uma minuta de parecer ou instrução que demoraria de 6 a 8 horas para ser produzida – considerando-se o tempo de análise, discussão e redação – hoje pode ser confeccionada em 1 hora.

Por outro lado, para processo mais complexos – *leading cases*, processos que demandem análise de muitos documentos e anexos, processos com temas sensíveis ou estratégicos ou processos com muitas particularidades concretas – o incremento de produtividade ficou entre 20% e 50%, a depender dos já mencionados fatores objetivos influentes no funcionamento do Assistente.

Mantendo a variável externa “qualidade textual das peças analisadas” constante (qualidade razoável/boa), podemos resumir o incremento de produtividade no seguinte quadro:

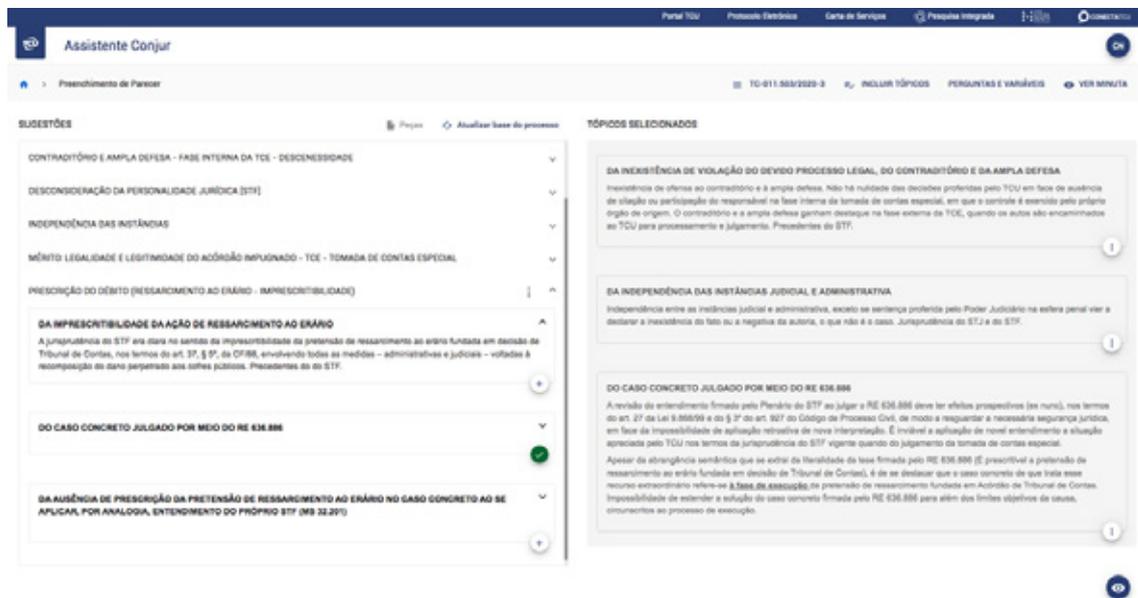
Tabela 1 – resultados obtidos com o assistente

Tipo de processo	Incremento de produtividade	Tempo médio de produção com os métodos tradicionais	Tempo médio de produção com o Assistente
Temas repetitivos	80%	6 a 8 horas	1 a 2 horas
Processos de baixa complexidade	70%	8 a 12 horas	2 a 4 horas
Temas estrategicamente sensíveis repetitivos e/ou de baixa complexidade	50%	2 dias	1 dia
Temas estrategicamente sensíveis de alta complexidade	30%	3 dias	2 dias
Processos que demandem análise minuciosa de documentos e aspectos fáticos	40%	2 dias	1 dia a 1 dia e meio
Leading Cases de baixa complexidade	30%	2 a 3 dias	1 a 2 dias
Leading Cases de alta complexidade ou estrategicamente relevantes	20%	4 a 5 dias	3 a 4 dias



Para além de tais ganhos mensuráveis, há, ainda, um enorme benefício intangível verificado a médio e longo prazo relacionado à sistematização, uniformização e gestão do banco de conhecimento, que viabiliza respostas muito mais rápidas, eficazes e assertivas aos novos paradigmas doutrinários e jurisprudenciais. Nesse escopo, o Assistente elimina a necessidade de atualização de documentos já produzidos ou modelos parametrizados, viabilizando que qualquer alteração pontual ou substancial em determinado tema ou argumento fique imediatamente disponível para todos os usuários do sistema após a atualização pelo gestor.

Figura 4 – interface de elaboração de pareceres



Fonte: STI

A figura 4 mostra a interface de elaboração de pareceres do Assistente Conjur. A localização das teses, por meio de IA, direciona o servidor para os melhores modelos sobre o assunto tratado no processo; assim como a modulação textual, a partir de perguntas e variáveis, proporciona uma personalização em níveis mais profundos, de forma que cada vez menos alterações sejam necessárias no parecer final.

Nesse contexto, é importante pontuar o ganho de produtividade que o Assistente proporciona nos casos repetitivos, visto que, muitas vezes, há um volume grande de processos com viés de análise similar, em que o texto varia pouco ou quase nada.

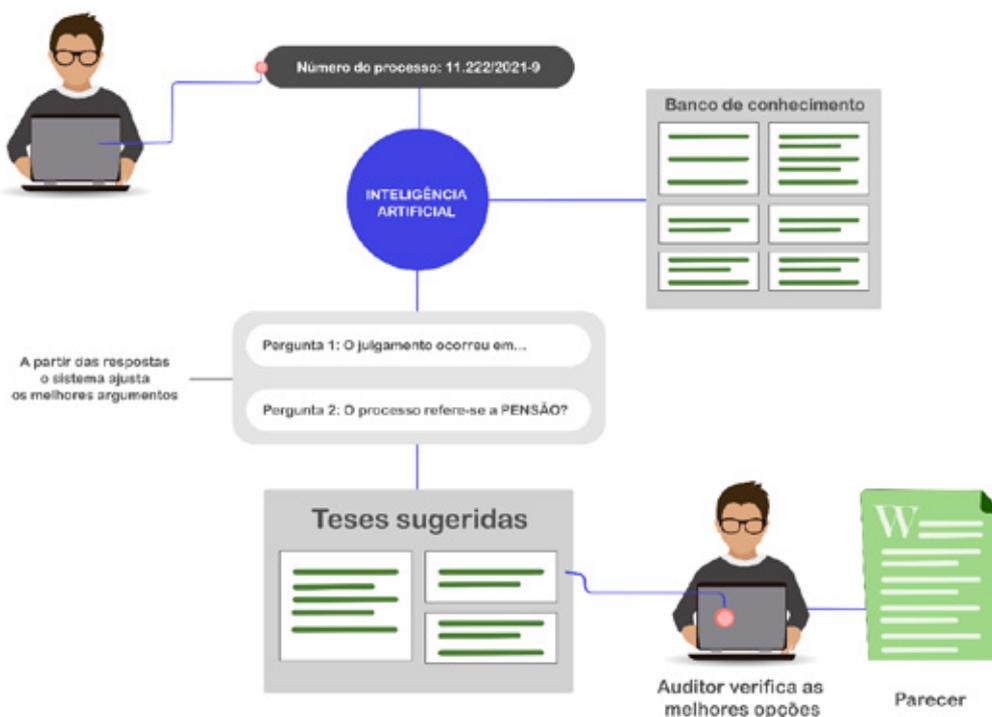
Nesses casos, o Assistente consegue produzir um número muito maior de instruções por unidade de tempo, desonerando o servidor para se ater a casos mais complexos.

Na área jurídica, destaca-se a reorganização dos modelos, adequando-os ao que se chama de “modelagem por argumentos”. A construção argumentativa sugerida pelo Assistente segue um padrão de árvores lógicas, com infinitas possibilidades de personalização.

Na área de TI, destaca-se o uso do *framework Probabilistic Graphical Models (PGM)*, ou, mais especificamente, *Markov Random Fields*, para o aprendizado da afinidade existente entre as teses sugeridas. Além desse, o uso de *word embeddings* para expansão semântica das teses e a modelagem de tópicos por meio do algoritmo LDA (*Latent Dirichlet Allocation*), bem como aprendizado supervisionado usando o algoritmo *Random Forest*. Por fim, o sistema utiliza um banco de grafos para a modelagem do Banco de Conhecimento.

Dentro desse contexto, foi possível utilizar a técnica de perguntas e variáveis – por meio da qual, a partir de respostas dadas pelo servidor do TCU, o sistema ajusta os melhores argumentos e os metadados para o caso específico – tornando as minutas produzidas cada vez mais acuradas e particulares.

Figura 5 – fluxo de elaboração de pareceres



Fontes: STI, Freepik

Além disso, a integração com o e-TCU e o SGDC e com a Pesquisa Integrada do Tribunal torna o processo de trabalho mais fluido e conectado, e extrai o máximo das funcionalidades de cada sistema para proporcionar uma experiência mais completa.

3.1 POSSIBILIDADES DE DISSEMINAÇÃO DA SOLUÇÃO PARA OUTRAS ÁREAS

O formato e as tecnologias adotadas na criação do Assistente Conjur viabilizam, com as devidas adaptações, a utilização do sistema por várias unidades do TCU. De imediato, vislumbra-se a possibilidade de ajudar na confecção de pareceres, de respostas a petições e de recursos.



Com o desenvolvimento em curso do novo módulo de Licitações e Contratos, também unidades como Segedam e Selip poderão ser beneficiadas, visto que o Assistente contará com um sistema de aprimoramento da rotina de trabalho, tratando eventuais falhas de editais e contratos antes mesmo que eles cheguem à Conjur.

Em resumo, quaisquer unidades que trabalhem com análise de documentos, processos, editais, contratos, votos, pareceres, acórdãos, instruções ou comunicações poderão ser beneficiadas com o uso das funcionalidades do Assistente.

4. CONCLUSÃO

O Assistente Conjur representa um salto de produtividade e amplia as perspectivas para o uso de ferramentas de IA em outras áreas do Tribunal e do serviço público como um todo.

Esse produto, além de reduzir o tempo despendido na elaboração de pareceres e informações, possibilita melhor gestão do conhecimento e maior padronização nas atividades da Consultoria Jurídica e contribui significativamente para o incremento da eficiência no âmbito da unidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ENGELMANN, Wilson; WERNER, Deivid Augusto. Inteligência Artificial e Direito. In: Inteligência artificial e direito: ética, regulação e responsabilidade; coordenação Ana Frazão e Caitlin Mulholland. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

GIRARDI, Rosario. Inteligência artificial aplicada ao Direito. Clube de Autores, 1ª edição, 2015.

FERRARI, Isabela; LEITE, Rafael; RAVAGNANI, Giovani; FEIGELSON, Bruno. Justiça Digital; coordenação Isabela Ferrari. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 1ª edição, 2020.

C. Hsu and C. Chiu, "A hybrid Latent Dirichlet Allocation approach for topic classification," 2017 IEEE International Conference on INnovations in Intelligent SysTems and Applications (INISTA), Gdymia, 2017, pp. 312-315, doi: 10.1109/INISTA.2017.8001177.

L. G. Mojica and V. Ng, "Fine-Grained Opinion Extraction with Markov Logic Networks," 2015 IEEE 14th International Conference on Machine Learning and Applications (ICMLA), Miami, FL, USA, 2015, pp. 271-276, doi: 10.1109/ICMLA.2015.215.

M. A. Silva-Fuentes, H. D. Calderon-Vilca, E. F. Calderon-Vilca and F. C. Cárdenas-Mariño, "Semantic Search System using Word Embeddings for query expansion," 2019 IEEE PES Innovative Smart Grid Technologies Conference - Latin America (ISGT Latin America), Gramado, Brazil, 2019, pp. 1-6, doi: 10.1109/ISGT-LA.2019.8894992.

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





O papel do Centro Cultural TCU na formação da cidadania na educação básica

The role of the TCU Cultural Center for the development of citizenship in basic education

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. Começou a atuar no Centro Cultural TCU em 2019.

RESUMO

Além da transmissão de conhecimentos, a educação formal necessita promover a ação consciente e transformadora, partindo de um olhar sobre o ambiente e a realidade do aluno para ampliar sua visão crítica e reflexiva sobre a sociedade. A formação da cidadania, desse modo, implica a participação ativa nos assuntos do governo, por meio da atuação em prol da coletividade. O ensino das artes pode contribuir com esse processo, inclusive por meio de visitas a museus e galerias de arte, ao proporcionar uma experiência de ensino complementar, não formal, e o acesso a lugares desconhecidos e inacessíveis. Essa experiência pode ser relevante para a formação da cidadania sobretudo quando se trata de um espaço de memória e cultura vinculado a um órgão público. O objetivo do estudo foi analisar como a atuação do Centro Cultural TCU, vinculado ao Tribunal de Contas da União, apoia a formação da cidadania junto a alunos de escolas da educação básica que visitam o espaço e participam das ações educativas promovidas no local. Foi realizado um estudo de caso qualitativo, mediante condução de uma entrevista semi-estruturada em grupo, usando plataforma virtual, com onze integrantes da equipe do Centro Cultural TCU. Foram identificadas oito categorias para descrever a atuação desse espaço cultural, dentre as quais seis foram diretamente relacionadas à formação da cidadania. Dentre elas, três foram mais associadas ao fato de o Centro Cultural TCU ser vinculado a um órgão público: divulgação institucional, informação sobre a Administração Pública e controle social.

Palavras-chave: centro cultural; educação básica; arte; cidadania.



ABSTRACT

In addition to transmission of knowledge, formal education needs to promote conscious and transformative action. This process might consider the environment and the student's reality to expand their critical and reflective view of society. The development of citizenship implies active participation in government affairs for the benefit of the community. Arts education can contribute to this process through visits to museums and art galleries, by providing a complementary, non-formal, teaching experience and access to unknown and inaccessible places. This experience can be relevant to the development of citizenship, especially when it comes from a space of memory and culture linked to a public agency. The objective of the study was to analyze how the performance of the TCU Cultural Center (Brazilian Federal Court of Accounts) supports the development of citizenship in students from elementary schools who visit the space and take part in educational activities. A qualitative case study was carried out by conducting a semi-structured group interview, using a virtual platform, with eleven members of the TCU Cultural Center team. Eight categories were identified to describe the performance of this cultural space, among which six were directly related to the development of citizenship. Among them, three were more associated with the fact that the TCU Cultural Center is linked to a public agency: institutional dissemination, information on Public Administration and social control.

Keywords: cultural center; elementary education; arts; citizenship.

1. INTRODUÇÃO

Educar implica um processo diversificado e de longo prazo. Não se restringe ao domínio de uma língua, a uma boa nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou à formação para o trabalho, que, por si só, já parecem desafiadores para a maioria dos estudantes. Mais além da transmissão e absorção de conteúdo, educar implica um sentido político ao promover o domínio das formas adequadas de agir, um saber-fazer (SAVIANI, 2003).

Educar vem do latim “*educare*”, que significa conduzir ou direcionar para fora, ou seja, preparar para o mundo e a vida em sociedade (EDUCAR, 2020). Nesse sentido, Paulo Freire associava a qualidade na educação não apenas ao saber sistematizado aprendido, mas também aos laços de solidariedade criados num contexto de formação para a cidadania. “A escola deixa de ser lecionadora para ser cada vez mais gestora da informação generalizada, construtora e reconstrutora de saberes e conhecimentos socialmente significativos” (GADOTTI, 2013, p. 8).

A própria Constituição Federal brasileira, em seu art. 6º, considera a educação um direito social, que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205; BRASIL, 1996, art. 2º). A educação básica, mais especificamente, tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (BRASIL, 1996, art. 22).



Nesse contexto, o ensino da arte, componente curricular obrigatório da educação básica (BRASIL, 1996, art. 26, §2º), contribui para a crítica, a reflexão e o diálogo, inclusive em relação a questões socioculturais. Segundo a Abordagem Triangular, desenvolvida por Ana Mae Barbosa, isso ocorre na medida em que se associa a contextualização ao fazer artístico e à leitura de imagens. “Compreender a imagem na contemporaneidade é exercer reflexão sobre o olhar para o contexto em que se vive, e assim, das visões e leituras de mundo” (SILVA e LAMPERT, 2017, p. 92).

A contextualização pode referir-se tanto à ideia de considerar o ambiente e a realidade do aluno, como também ampliar a sua visão para a comunidade, a cidade, o país, até uma visão crítica global, em que ele possa desenvolver um papel ativo-participativo. As visitas a centros culturais e museus podem contribuir nesse processo no sentido de favorecer que o aluno faça contato com espaços que, num primeiro momento, são desconhecidos ou lhe parecem inacessíveis.

A relação entre escola e centros culturais, no âmbito das aulas de artes, reflete ainda um dos princípios do ensino, que se refere à valorização da experiência extra-escolar (BRASIL, 1996, art. 3º, inciso X). Cabe aos museus e espaços de artes, dessa forma, preparar-se para receber esse público de estudantes e proporcionar-lhes uma experiência diferenciada, não apenas relacionada aos objetivos pedagógicos do ensino formal, mas que também contribua para sua vivência pessoal, tomando arte e cultura como caminhos para a crítica e o posicionamento conscientes.

Considerando a possível contribuição da arte e da cultura para a formação da cidadania, cabe analisar o papel dos centros culturais vinculados a órgãos do governo, considerando as possíveis parcerias com as escolas de educação básica, sobretudo no ensino fundamental e no ensino médio. Centros culturais ou museus estão presentes em órgãos públicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), vinculados ao Executivo (por exemplo, Itamaraty e Ministério da Saúde), ao Judiciário (como o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal), ao Legislativo (Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e também ao Ministério Público. Cabe ressaltar que, nesses exemplos, a atuação finalística dos órgãos públicos não se refere diretamente à promoção ou à execução de políticas culturais.

Para analisar o que diferencia os centros culturais e museus em órgãos públicos daqueles espaços que não são vinculados ao governo e o que os caracteriza nessa relação com o ensino fundamental ou médio, a proposta deste estudo foi considerar a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse caso específico, cabe situar o papel do programa educativo no Centro Cultural TCU frente à missão institucional de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

O Centro Cultural TCU é constituído por um museu, composto por acervo histórico-institucional e espaço expositivo, e uma galeria de arte. Dentre as atividades desenvolvidas, há a realização de exposições e eventos, bem como o programa educativo, que recebe alunos de escolas de educação básica para dar aulas utilizando os insumos de arte e cultura expostos ou disponíveis.

Foi conduzido um estudo junto à equipe que atua no Centro Cultural TCU, a fim de responder à questão definida como central para a pesquisa: “como o Centro Cultural TCU pode apoiar a formação da cidadania em alunos de escolas da educação básica?”. Foram formuladas as seguintes hipóteses:



1. As ações promovidas pelo programa educativo do Centro Cultural TCU contribuem para a formação da cidadania em alunos de educação básica;
2. Por ser vinculado a um órgão público, a formação da cidadania promovida pelo Centro Cultural TCU extrapola o que se define na literatura como a função social típica de espaços culturais, como museus ou galerias de arte.

O objetivo geral do estudo foi analisar como a atuação do Centro Cultural TCU apoia a formação da cidadania junto a alunos de escolas da educação básica, sobretudo fundamental ou médio. Foi realizado um estudo qualitativo, mediante condução de uma entrevista em grupo junto à equipe que atua nesse espaço cultural.

As pesquisas qualitativas buscam compreender como os atores sociais se relacionam com suas situações (GASKELL, 2002, *apud* CÂMARA, 2013), ou seja, como as pessoas consideram experiências, ideias ou eventos. Desse modo, o essencial não é quantificar e mensurar, mas captar os significados (FRASER e GONDIM, 2004).

Antes de descrever a pesquisa propriamente dita, apresenta-se o referencial teórico, fundamentado na legislação em vigor e na literatura nacional a respeito do papel dos espaços culturais. Além disso, descreve-se a atuação do Centro Cultural TCU, com base em normativos específicos e fontes complementares.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CIDADANIA, EDUCAÇÃO, CULTURA E O ENSINO DAS ARTES

A cidadania é estabelecida como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, conforme inciso II do art. 1º da Constituição Federal. No sentido jurídico, a cidadania está relacionada à condição de pessoa que, como membro de um Estado, acha-se no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política (CIDADANIA, 2020). Numa abordagem mais ampla, refere-se ao exercício dos direitos e deveres pelo indivíduo, em decorrência da vida em sociedade.

A cidadania é uma construção coletiva e contribui para a consolidação de uma comunidade forte e política, na medida em que se incorporam à cultura os valores referentes ao exercício dos deveres perante a comunidade e o Estado. Além disso, a atual Constituição Federal, promulgada após um período de ditadura, em 1988, é considerada uma constituição cidadã ao recuperar direitos aos brasileiros, sobretudo nos artigos 5º e 6º (BRASIL, 1988). Ao conciliar o exercício de direitos e deveres, a cidadania ativa caracteriza-se pela participação ativa nos assuntos do governo, agindo em prol do bem comum, considerando que os problemas da coletividade afetam todos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Na Constituição Federal, a cidadania pode ser relacionada tanto à educação quanto à cultura. No âmbito da educação, segundo o art. 205, uma das finalidades é justamente



o preparo para o exercício da cidadania. O art. 215, por sua vez, garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, além de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais. O Plano Nacional de Cultura conduz, dentre outros aspectos, à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, à democratização do acesso aos bens de cultura e à valorização da diversidade étnica e regional.

No ensino fundamental obrigatório, um dos objetivos é “a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade”, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), art. 32, inciso II (BRASIL, 1996). Segundo o art. 35 dessa lei, no ensino médio, além da consolidação e do aprofundamento dos conhecimentos do ensino fundamental, dentre outros objetivos, há “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” (BRASIL, 1996).

Em consonância com esses objetivos, segundo a Base Nacional Comum Curricular, uma das competências gerais da educação básica é “valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018, p. 9).

Especificamente no ensino fundamental, uma das competências de Linguagem, em que se insere a Arte, é “conhecer e explorar diversas práticas de linguagem (artísticas, corporais e linguísticas) em diferentes campos da atividade humana para continuar aprendendo, ampliar suas possibilidades de participação na vida social e colaborar para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018, p. 65). No BNCC para o ensino médio, por sua vez, dentre as principais competências específicas de linguagens e suas tecnologias, destacam-se em relação à cidadania:

1. Compreender o funcionamento das diferentes linguagens e práticas culturais (artísticas, corporais e verbais) e mobilizar esses conhecimentos na recepção e produção de discursos nos diferentes campos de atuação social e nas diversas mídias, para ampliar as formas de participação social, o entendimento e as possibilidades de explicação e interpretação crítica da realidade e para continuar aprendendo;
2. Compreender os processos identitários, conflitos e relações de poder que permeiam as práticas sociais de linguagem, respeitando as diversidades e a pluralidade de ideias e posições, e atuar socialmente com base em princípios e valores assentados na democracia, na igualdade e nos Direitos Humanos, exercitando o autoconhecimento, a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, e combatendo preconceitos de qualquer natureza;



3. Utilizar diferentes linguagens (artísticas, corporais e verbais) para exercer, com autonomia e colaboração, protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva, de forma crítica, criativa, ética e solidária, defendendo pontos de vista que respeitem o outro e promovam os Direitos Humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável, em âmbito local, regional e global. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018, p. 490).

Desse modo, a formação da cidadania pode relacionar-se tanto ao acesso a práticas artísticas e culturais como à reflexão e crítica sobre aspectos estéticos, políticos, históricos, filosóficos, sociais, econômicos e culturais a partir dessa experiência, que favorece o desenvolvimento da leitura e de um posicionamento consciente sobre seu contexto para os estudantes.

O Plano Nacional de Cultura, previsto pela Constituição Federal, alinha-se a essa proposição ao considerar como uma de suas três dimensões a cultura como direito de cidadania. Compete ao Estado, segundo o anexo desse plano, “ampliar e permitir o acesso compreendendo a cultura a partir da ótica dos direitos e liberdades do cidadão, sendo o Estado um instrumento para efetivação desses direitos e garantia de igualdade de condições” (BRASIL, 2010).

Ainda no escopo do anexo do Plano Nacional de Cultura, para os órgãos públicos, ainda que não diretamente associados à promoção ou gestão cultural, há a responsabilidade por:

preservar o patrimônio material e imaterial, resguardando bens, documentos, acervos, artefatos, vestígios e sítios, assim como as atividades, técnicas, saberes, linguagens e tradições que não encontram amparo na sociedade e no mercado, permitindo a todos o cultivo da memória comum, da história e dos testemunhos do passado (BRASIL, 2010).

Dentre as estratégias para reconhecer e valorizar a diversidade, assim como proteger e promover as artes e expressões culturais, destaca-se o item 2.3.2 do capítulo II do Plano Nacional de Cultura: “patrimônio cultural na pauta do ensino formal, apropriando-se dos bens culturais nos processos de formação formal cidadã, estimulando novas vivências e práticas educativas” (BRASIL, 2010). Em contrapartida, há a estratégia prevista no item 2.4.5 desse mesmo capítulo: “estimular a compreensão dos museus, centros culturais e espaços de memória como articuladores do ambiente urbano, da história da cidade e de seus estabelecimentos humanos como fenômeno cultural” (BRASIL, 2010).

Percebe-se, dessa forma, a intenção da legislação vigente de estabelecer parcerias entre o ensino formal e os espaços culturais no sentido de proporcionar experiências voltadas para a formação da cidadania nos estudantes, dentre outros objetivos. Nesse contexto, é importante retomar a concepção de cidadania para além do poder de compra, do contrato de trabalho ou do direito ao voto. A cidadania deve ser entendida como direito à vida plena, não apenas às necessidades básicas, mas a todos os níveis de existência, o que implica o reconhecimento e a valorização da diversidade sociocultural, em prol de uma sociedade democrática e socialmente justa (PESTANA, 2011).



No âmbito da cultura, é preciso considerar o papel potencial ou real que as instituições assumem como instrumentos de manutenção de uma estrutura desigual e exploratória ou, pelo contrário, na ampliação de uma democracia efetiva (SAMPAIO e MENDONÇA, 2018). Passa-se então à análise da literatura nacional sobre o papel desses espaços, caracterizados principalmente como galerias de arte ou museus.

2.2 O PAPEL DOS MUSEUS E CENTROS CULTURAIS

Para analisar o papel dos museus e centros culturais, foram analisados artigos acadêmicos, mediante levantamento da literatura nacional, que traziam elementos para compor um histórico sobre o papel desses espaços, inclusive os que abordavam esse papel na relação com a escola. Cabe esclarecer que, em vários desses artigos, não há uma diferenciação clara entre museus, galerias de arte e outros espaços culturais, ainda que utilizem uma dessas denominações. Embora não haja um consenso, a expressão “centro cultural” tende a ser utilizada para instituições mantidas pelos poderes públicos, de maior porte, com acervo e equipamentos permanentes, voltadas para um conjunto de atividades sincrônicas e alternativas para os frequentadores (RAMOS, 2007).

Independentemente dessa caracterização, o diálogo entre educação e cultura passa necessariamente pelos chamados lugares de memória, sejam eles museus, centros culturais ou espaços nas cidades e comunidades, com fontes diversificadas de aprendizagem (MENDONÇA, 2009). Na relação com a escola, esses lugares apoiam a educação não formal, dentre outros papéis que podem assumir, inclusive na formação da cidadania.

Por muitos séculos, os museus foram guardiões de tesouros para desfrute das classes dominantes, com predomínio do culto ao valor monetário do patrimônio adquirido em detrimento da transmissão de conhecimento, educação e saber. Não havia preocupação, portanto, com a comunicação ou a educação nesse contexto (BINA, 2011). A progressiva abertura ao público de bibliotecas e museus decorreu, em grande parte, da sua vinculação com universidades, quando estudiosos amadores, médicos e cientistas começaram a fazer pressão para ter acesso a coleções de reis e nobres (VALENTE, 2003, *apud* MARTINS, 2011).

Os ideais democráticos que surgiram com a Revolução Francesa e as mudanças nos sistemas governamentais, inicialmente na Europa e depois nos países latino-americanos, também fomentou a abertura de museus e a preocupação com seu viés educativo. Associada a isso vinha também a Revolução Industrial, que trazia um discurso de exaltação do conhecimento técnico-científico e dos benefícios tecnológicos, que precisava ser reforçado numa instrução coletiva voltada para a ideologia dominante (SCHAER, 1993, *apud* MARTINS, 2011).

O Museu do Louvre, em Paris, no final do século XVIII, foi o primeiro a abrir suas portas ao grande público, com acesso gratuito, a fim de disseminar os valores pós-revolucionários e minimizar conflitos (BINA, 2011; MAGALHÃES, 2013). No Brasil, as instituições museológicas foram criadas e mantidas pelo Estado (BINA, 2011), como o Museu do Instituto Arqueológico Histórico e Geográfico Pernambucano, em 1862, que visava à interiorização de valores



para a construção de uma identidade baseada na memória nacional (CESÁRIO, 2006, *apud* MAGALHÃES, 2013).

Tanto o museu como a educação escolar eram considerados elementos fundamentais na consolidação dos Estados Liberais. A incorporação de ideais iluministas favoreceu que os museus se aproximassem da educação e assumissem um papel complementar ao ensino escolar (MAGALHÃES, 2013). No século XIX, em 1852, foi criada a função de arte-educador no espaço do Victoria and Albert Museum (BARBOSA, 1999, *apud* PINTO, 2012).

A partir do século XX, principalmente dos anos 1950, os museus passaram a investir em exposições de longa duração, para valorizar o patrimônio cultural e ambiental, não necessariamente relacionadas a feitos históricos ou a personalidades ilustres. A partir daí a comunicação passou a ser priorizada como elemento da função educativa dos museus (BINA, 2011). Nessa época, o surgimento dos museus de Arte Moderna no Brasil trouxe um pequeno avanço na abertura desses espaços às minorias (BINA, 2011), mas o trabalho do arte-educador ainda era improvisado (BARBOSA, 1999, *apud* PINTO, 2012).

O Seminário Internacional da UNESCO, em 1952, nos Estados Unidos, foi um marco ao debater o papel educativo dos museus e propor técnicas e estratégias nesse sentido. O evento também destacou a importância de qualificar os profissionais do setor educativo nos museus, melhorar a relação com o público escolar, enfatizar a inclusão de públicos diversificados e afirmar os objetos das coleções como base do trabalho educativo nesses espaços (ALLAN, 1953, *apud* MARTINS, 2011).

Outro marco transformador para a América Latina foi um encontro no Chile, em 1972, cujo documento esboça preocupações com “o papel da cultura como força motriz das transformações sociais e a necessidade de estruturação de práticas de intervenção social a partir dos museus” (MARTINS, 2011, p. 64). A partir daí a comunicação veio da necessidade de promover o engajamento social junto à comunidade. O museu foi definido como uma instituição a serviço da formação de consciência sem isentar o protagonismo das comunidades nessa ação (ICOM, 1972, *apud* GOUVEIA JR., 2014).

Começou a se estabelecer uma nova perspectiva de atuação a partir do conceito de Museu Integral, que passou a confundir-se com outras formas de ação cultural (ARAÚJO e BRUNO, 1995, *apud* OLIVEIRA, 2013) ao incluir, além do acervo e da estrutura física, a comunidade, o bairro, seus costumes e tradições (CASTRO, 2013).

Os centros culturais, em sua versão moderna, surgiram associados a museus e bibliotecas justamente quando houve a mudança das instituições culturais de meras guardiãs de objetos para centros produtores e difusores de cultura. Nesse sentido, caracterizaram-se como espaços não só de espetáculo, mas como lugares públicos e políticos, para reflexão, produção de conhecimento e preservação de memória, cultura e arte (EDUARDO e CASTELNOU, 2018).

O modelo pioneiro do Centre National d’Art et Culture Georges Pompidou, chamado “Beaubourg”, inaugurado em 1975 e considerado o primeiro centro cultural moderno, inspirou outras iniciativas no mundo (RAMOS, 2007). Na lei que o criou, o Beaubourg foi caracterizado



como um estabelecimento público que “favorece a criação de obras de arte e do espírito, contribui para o enriquecimento do patrimônio cultural da nação, da informação e da formação do público, da difusão da informação artística e da comunicação social” (MILANESI, 1977, *apud* RAMOS, 2007, p. 80).

O Beaubourg passou a ser uma referência não só para a inauguração de outros centros culturais, que no Brasil surgiram na década de 80, financiados pelo Estado, mas também para os novos museus (RAMOS, 2007). A proposta de museu integral, na prática, passou a confundir-se com o centro cultural ao abrigar outras áreas de conhecimento (OLIVEIRA, 2013).

Na década de 1980, a nova museologia estava cada vez mais interessada no desenvolvimento das populações, mediante a valorização do cotidiano do cidadão e tendo as ações educativas como base (BINA, 2011). Nessa época, começou a ser difundida no Brasil a metodologia da educação patrimonial, a fim de propiciar programas didáticos nesses espaços culturais. Como objetos de ações educativas, os museus e seus artefatos passaram a contribuir para a mudança social (COSTA e WASENKESKI, 2015).

A própria definição para os museus foi modificada, em 1998, em que a pesquisa deixou de ser o eixo central para tornar-se uma das várias funções, como a guarda de documentos, a educação, a comunicação e até mesmo o lazer (DESVALLÉES e MAIRESSE, 2010, *apud* MARTINS, 2011). No que diz respeito à dimensão comunicativa, a tendência passou a ser, cada vez mais, colocar o público como ator central, tirando-o da posição passiva. Há que se estabelecer, portanto, um diálogo entre público e especialistas, dando voz e legitimando as diferentes posturas e visões de mundo (MARANDINO, 2008).

O papel da arte-educação e do mediador situam-se num processo de inclusão, sobretudo ao valorizar a habilidade de interpretar as obras de arte mediante o contexto cultural e social e favorecer a produção de sentido. “Afinal os museus e as galerias são espaços de escolhas e intencionalidades – do artista e, sobretudo do público – e por meio destas estratégias é que se pode instigar o espectador” (PINTO, 2012, p. 93).

Matos (2014) aponta que a educação nos museus é intencional no sentido de implicar “objetivos sociopolíticos explícitos, conteúdos, métodos, lugares e condições específicas de educação, precisamente para possibilitar aos indivíduos a participação consciente, ativa, crítica na vida social global” (LIBÂNEO, 2004, *apud* MATOS, 2014).

O objetivo da ação cultural é fazer com que as pessoas tomem consciência de si mesmas diante de si mesmas e do coletivo. E como a experiência da vida social situa-se, em sua maior parte, em grupos, o centro cultural deve promover trabalhos com grupos, utilizando a matéria cultural do coletivo, de modo a propiciar a conscientização da pessoa e da sociedade. (RAMOS, 2007, p. 97)

Os museus precisam estar sempre se renovando para deixarem de ser guardiões de coisas antigas, que devem ser contempladas de modo passivo e cuidadoso. As ações educativas não servem apenas para atrair o público, mas também para promover “construção de



conhecimento, entretenimento, encantamento, possibilitando reconhecer e mudar atitudes, bem como modificar o modo de ver as coisas, os objetos, as pessoas e as relações entre nós mesmos” (COSTA e WASENKESKI, 2015, p. 66). As práticas informacionais deixam de ser mero veículo de ideologias, utilizando a memória como instrumento de dominação e domesticação, para promover a liberação, a partir de uma ação socialmente partilhada através de criticidade e autonomia (LE GOFF, 2003, *apud* GOUVEIA JR., 2014).

O museu também pode proporcionar o acesso à memória coletiva, como elemento constituinte de uma identidade social. Objetos adquirem valor simbólico ao tornar-se metáforas para dizer que são os membros de uma comunidade em relação a outros grupos. É possível contar a história favorecendo também que os visitantes atribuam seu próprio significado a partir de sua experiência pessoal (PACHECO, 2010).

Nesse sentido, Milanesi (1997, *apud* RAMOS, 2007) faz referência ao centro cultural quanto à necessidade de conectar-se à cidade e responder às demandas e aos anseios dos cidadãos. Os centros culturais devem possibilitar o entendimento dos acontecimentos contemporâneos e prestar serviços à população.

Nosso desafio é garantir a expressão de diferentes vozes. É a prática de uma museologia crítica e inclusiva. O museu tem que imprimir marcas, levantar questões, diferenças, diversidades e conflitos, ressignificando os museus e o patrimônio. Nesse caso, o patrimônio não aparece mais como um fim em si, mas como instrumento da mudança social. (NASCIMENTO JR., 2009, P. 162)

A educação em museus, portanto, além de ensinar e produzir aprendizagem, é depositário de elementos que permitem refletir e construir novas ideias conceituais. Por isso, além de dar apoio à educação formal, o museu desenvolve um programa educativo próprio. O papel pedagógico está na possibilidade de provocar possíveis interpretações a partir do acervo, ainda que inevitavelmente a ordenação de acervos e exposições seja orientada por uma determinada postura teórica. Cabe ao educador não apenas dar informações, mas provocar a vontade de ver objetos (MATOS, 2014).

O fato de o trabalho educativo nos museus configurar-se como não formal coloca-o fora do sistema educacional formal, estruturado de modo hierárquico e cronológico. Apesar disso, os espaços culturais claramente podem apoiar a formação dos estudantes.

Desse modo, escola e museu se complementam ao promover a aquisição de saberes diferenciados, com expectativas que eventualmente podem até se confrontar na medida em que o museu pode questionar alguns conhecimentos recebidos na escola. Seu papel na formação da cidadania vai além da alfabetização cultural e da educação para a valorização e preservação do patrimônio (FOCHESATTO, 2012).

Finalizando o levantamento da literatura nacional, ressalta-se que não foram identificadas fontes que se proponham a diferenciar espaços culturais públicos e privados ou, mais especificamente, que analisem o papel daqueles vinculados a órgãos públicos. Passa-se,

então, à análise do papel do Centro Cultural TCU, com base em documentos próprios, sobretudo os normativos que regulamentam sua atuação.

2.3 O PAPEL E A ATUAÇÃO DO CENTRO CULTURAL TCU

A Gestão Cultural no TCU tem como objetivo “integrar a cultura e o conhecimento à atuação institucional, além de torná-los mais acessíveis à sociedade” (TCU, 2020). O Centro Cultural TCU encontra-se sob coordenação do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que é a escola de governo desse órgão público, cujo propósito é “desenvolver pessoas para a construção de uma sociedade cidadã” (TCU, 2020). Com esse intuito, o ISC promove a capacitação de profissionais do TCU, servidores públicos em geral e cidadãos, além de auditores de outros países. Além disso, apoia o desenvolvimento de pesquisas, ferramentas e metodologias para a Administração Pública.

Figura 1 – Centro Cultural TCU (galeria e museu)



Fonte: Centro Cultural TCU

O Centro Cultural TCU é composto pelo Espaço Cultural Marcantonio Vilaça¹ (ECMV), criado em 2003, e pelo Museu do TCU Ministro Guido Mondin, que foi instituído em 1970, mas apenas em 2004 ganhou uma área destinada a exposições. Além desses espaços, o Centro Cultural também dispõe de uma sala de conservação, três Reservas Técnicas divididas por tipologias destinadas à guarda do acervo e restauro, além de uma área para receber até 45 alunos em visitas escolares.

A atuação do Programa Educativo do Centro Cultural TCU pode ser relacionada a duas competências atribuídas ao Curador do Espaço Cultural, pela Resolução-TCU N° 200, art. 8°,

1 Marcantonio Vilaça foi um galerista, *marchand* e colecionador pernambucano, filho do ex-ministro do TCU Marcos Vilaça. O nome da galeria foi uma homenagem a ele, que projetou a arte contemporânea brasileira internacionalmente e trouxe exposições de artistas estrangeiros ao Brasil (MARCANTONIO VILAÇA, 2020; TCU, 2020).



incisos XI e XII: “orientar e acompanhar a execução do programa educativo; acompanhar o treinamento dos monitores do programa educativo” (TCU, 2007). Esse programa consiste em um projeto específico para atendimento ao público visitante das exposições de artes visuais no museu ou na galeria ECMV, seja ele espontâneo ou composto por grupos agendados ou alunos do ensino formal. Para cada exposição, é produzido um material didático distribuído aos estudantes durante a visita ou aos professores, quando constituem recursos para atividades complementares em sala de aula. As escolas podem agendar previamente as visitas, que geralmente envolvem uma apresentação sobre o próprio TCU, a mediação nas exposições em andamento e uma atividade de prática artística.

A galeria ECMV consolidou-se como espaço de divulgação das artes contemporâneas promovendo debates sobre temas relacionados à pesquisa e ao histórico dos artistas envolvidos, bem como à sua intenção nas obras expostas. “O Programa Educativo visa a estabelecer um momento de diálogo, de inserção das obras em contextos possíveis, cujo foco é fornecer acesso e subsídios para que o público conheça e reflita sobre Arte e, a posteriori, sobre o universo que a circunscreve” (TCU, 2020). Desta forma, o contato com o público é percebido como um momento de reflexão profunda, baseado em pesquisa, formulação de estratégias de atuação e a articulação de saberes específicos e complementares.

Mais especificamente em relação ao Museu, há uma intenção de disseminar o papel e a atuação do TCU, a fim de aproximar o cidadão da compreensão sobre a importância do controle externo e sobre temas de interesse social nos quais o Tribunal atua e que são, portanto, contemplados nas exposições promovidas nesse espaço. Busca-se também despertar o interesse do público para participar de iniciativas de controle social, inclusive aquelas que contribuem para a transparência nos gastos públicos.

O espaço expositivo do Museu do TCU foi inaugurado, em 2004, com a mostra “TCU: uma história para contar”, com a missão de divulgar a história do Tribunal. Outras exposições foram realizadas ao longo do tempo, muitas delas contando com o acervo próprio do museu, composto por itens relacionados à história centenária da instituição, com destaque para documentos, mobiliário e equipamentos de época, medalhas e condecorações.

Em 2019, o museu do TCU encerrou a exposição “TCU: a evolução do controle” e inaugurou “Percurso da Saúde no Brasil: a contribuição do TCU”, ambas de longa duração. “De forma interativa, a exposição apresenta um percurso pela história e a estrutura da saúde brasileira, com destaque para o impacto que fiscalizações feitas pelo Tribunal de Contas da União tiveram sobre a saúde no país” (TCU, 2020).

Ao longo de 2019, segundo levantamento interno, foram registrados 9.530 visitantes às exposições do Centro Cultural TCU, sejam as do museu, as quatro que aconteceram na galeria ou as duas no hall localizado entre os dois espaços expositivos. A maioria dos visitantes é caracterizada como estudantes da educação básica, de escolas públicas ou particulares.

Considerando a proposta de atuação do Centro Cultural TCU, dos recursos existentes e do Programa Cultural proposto, pode-se supor que os alunos de ensino fundamental e médio que visitam o local recebem informações que contribuem para a formação de sua cidadania,



além de ampliar sua visão e até mesmo a prática sobre o contexto de arte e cultura. Cabe, no entanto, analisar como essa atuação é exercida na prática, além de obter informações complementares no sentido de diferenciá-la da proposta de espaços culturais não associados a órgãos públicos. Essa análise, neste estudo, foi realizada sob o ponto de vista dos próprios profissionais que atuam no Centro Cultural TCU.

3. PESQUISA

3.1 SUJEITOS

O estudo proposto envolveu a equipe que atua no Centro Cultural TCU: servidores do Tribunal, de gestão ou de apoio, estagiários e terceirizados, incluindo especialistas em produção cultural, história, museologia e arte-educação. Não foram incluídos no estudo servidores lotados no Centro de Promoção de Cultura e Inovação (CePI) que não atuam diretamente em atividades do centro cultural.

3.2 INSTRUMENTO

No planejamento inicial do estudo, pretendia-se realizar um *workshop* para apresentar as questões elaboradas e orientar a interação entre os participantes para uma produção coletiva. Devido ao período de isolamento social decorrente da pandemia de COVID-19, foi necessário adaptar o processo para o ambiente virtual.

Manteve-se a proposta de conduzir o processo em grupo, considerando a riqueza da interação entre os participantes. O roteiro foi elaborado para orientar a condução de uma entrevista semi-estruturada em grupo utilizando os recursos da plataforma virtual Teams.

3.3 PROCEDIMENTOS

A entrevista foi agendada para o dia 13 de maio de 2020, às 17h, e teve duração de 1h09. Participaram onze integrantes da equipe do Centro Cultural TCU, e ausentaram-se uma servidora e dois estagiários. O uso da plataforma Teams facilitou a gravação da entrevista e o registro das interações por chat, previsto em questões específicas.

A transcrição foi iniciada a partir do momento em que a gravação foi acionada, o que aconteceu, conforme o roteiro, após os esclarecimentos iniciais e a solicitação do consentimento para o uso das informações e para a própria gravação. Concluída a transcrição, o documento foi enviado aos participantes da entrevista, com a oportunidade de solicitarem o ajuste, a exclusão ou mesmo a inclusão de mais alguma informação, o que não aconteceu.

Sobre a transcrição da entrevista, foi realizada a análise de conteúdo, que designa:



um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47, *apud* CÂMARA, 2013, p. 182).

A análise de conteúdo possui três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Embora essas três fases devam ser seguidas, existem inúmeras variações na maneira de conduzi-las (CÂMARA, 2013).

No caso deste estudo, a primeira fase envolveu a leitura flutuante da entrevista transcrita para escolha de categorias ou índices relacionados às questões norteadoras ou às hipóteses previamente elaboradas, ou seja, voltados sobretudo para o papel do Centro Cultural TCU, decorrente do seu vínculo com um órgão público federal, e sua atuação na formação da cidadania de estudantes da educação básica.

A exploração do material levou à análise dos temas predominantes nas falas dos participantes, agrupados com base no sentido das palavras expressas, e sua categorização. Cada categoria foi então organizada com uma definição, a referência aos temas envolvidos e exemplos de verbalizações. Foram consideradas as orientações de Bardin (2011, *apud* CÂMARA, 2013) quanto às qualidades das categorias: exclusão mútua (cada elemento se refere a uma única categoria); homogeneidade (uma única dimensão de análise para definir cada categoria); pertinência (categorias associadas aos objetivos do estudo ou à intenção do pesquisador); objetividade e fidelidade (inexistência de distorções na categorização devido à subjetividade); produtividade (favorecimento de resultados férteis em inferências, novas hipóteses ou dados exatos).

No tratamento dos resultados, passou-se à interpretação dos dados obtidos para torná-los significativos e válidos, o que demanda a retomada da fundamentação teórica previamente apresentada. O sentido da interpretação é obtido a partir da relação entre os dados obtidos e a fundamentação teórica (CÂMARA, 2013).

A análise de conteúdo pode ser indutiva, quando os conceitos, significados e categorias derivam dos dados, ou dedutiva, quando a estrutura de análise é operacionalizada a partir de conhecimentos prévios.

A recomendação para o uso de uma AC indutiva é feita quando não existem estudos prévios sobre determinado fenômeno ou quando os dados estão muito dispersos, dificultando uma lógica de alocação por categorias formais ou prévias. Já a AC dedutiva é útil quando se pretende testar uma teoria em diferentes situações ou para comparar categorias em períodos de tempo distintos. (CASTRO, ABS e SARRIERA, 2011, p. 818)

No caso deste estudo, caberia, a princípio, realizar a análise de conteúdo dedutiva, definindo-se categorias a partir da literatura previamente revisada. No entanto, optou-se pela análise de



conteúdo indutiva, considerando a segunda hipótese, de que o fato de o Centro Cultural TCU ser vinculado a um órgão público traria dimensões à sua atuação que iriam além daquelas atribuídas pela literatura a museus ou espaços culturais.

3.4 RESULTADOS

A apresentação dos resultados é direcionada para o objetivo de analisar possíveis relações entre a atuação do Centro Cultural TCU e a formação de cidadania em alunos do ensino fundamental ou médio. Nesse sentido, a partir da transcrição da entrevista, inicialmente são definidas categorias para a atuação do Centro Cultural TCU, dentre as quais são identificadas aquelas que se associam à formação da cidadania e, dentre essas, as que o caracterizam como espaço vinculado a um órgão público e que possam diferenciá-lo da função social típica de espaços culturais em geral. Em seguida são descritas as iniciativas voltadas para a formação da cidadania em alunos da educação básica.

De modo geral, o debate entre os entrevistados deu-se no sentido de identificar dois públicos para o Centro Cultural TCU, com interesses específicos, porém complementares: o próprio Tribunal, neste caso não apenas com relação aos servidores, mas também ao colocar a atuação do centro cultural a serviço do controle externo, que é a atividade-fim institucional; e a sociedade, representada por estudantes e visitantes em geral do espaço, que possuem demandas e interesses próprios relativos a arte e cultura, assim como são o público alvo de orientações e informações disseminadas pela instituição em vista de sua atividade-fim.

A partir da análise de conteúdo da entrevista em grupo, foram definidas oito categorias. Para cada uma, é apresentada uma denominação, uma descrição, temas relacionados e trechos exemplificativos da entrevista.

Tabela 1 – Categoria 1: Acesso a arte, cultura e lazer

Descrição: Formar público mediante acesso a lazer e múltiplas linguagens de arte e cultura.

Trechos exemplificativos:

Temas:

- Acesso
- Público
- Lazer
- Múltiplas linguagens artísticas

- “Cuidado adicional para que aqueles que têm menos condições de acesso a galerias e museus passem a ter.”
- “Ponto de encontro para diferentes formas de saberes e áreas de conhecimento.”
- “Promover o acesso de estudantes à arte.”
- “Eu acho que o centro cultural, o máximo que ele puder ser múltiplo em linguagens, ele se caracteriza com mais força em ser um centro de fomento de cultura.”
- “Lembrando que independente [sic] da idade ou classe social, a arte permeia a vida de todos, mas muitas vezes sem a percepção direta. Visitar o centro cultural TCU pode despertar a atenção para a arte que rodeia a todos.”
- “Ser uma área de lazer e descanso para qualquer cidadão.”



Tabela 2 – Categoria 2: Mercado de arte e cultura

Descrição: Apoiar o mercado cultural e os artistas do país.	
<p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção da arte • Apoio a artistas • Mercado cultural 	<p>Trechos exemplificativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Vou falar pela história da galeria. (...) Ela foi criada para promoção, sim, de arte contemporânea.” • “Apoio ao mercado cultural e a artistas.” • “Fomentar a cena cultural de Brasília.”

Tabela 3 – Categoria 3: Memória institucional

Descrição: Conservar a memória institucional do TCU preservando o patrimônio histórico e cultural.	
<p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acervo histórico e cultural • Preservação • Patrimônio público 	<p>Trechos exemplificativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Preservar a história e a memória do Tribunal de Contas.” • “O centro cultural está inserido numa instituição que sempre se preocupou com a preservação dos seus objetos. Veja pelo tamanho do acervo que a gente tem. (...) Talvez outras instituições não se preocupem tanto com sua memória institucional como o Tribunal tem feito.” • “E a questão do patrimônio também, da preservação do patrimônio, da consciência do patrimônio.”

Tabela 4 – Categoria 4: Divulgação institucional

Descrição: Divulgar à sociedade o papel, a história e a atuação do TCU por meio da arte e da cultura.	
<p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle externo • História, papel, missão, atuação do TCU • Aproximação entre o TCU e a sociedade 	<p>Trechos exemplificativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Contar história do TCU.” • “Refletindo o papel do TCU e como a arte e a cultura podem ser uma ponte entre o TCU e a sociedade.” • “O museu passa a ser um forte veículo (...) para que a sociedade compreenda o nosso papel (...), mas principalmente da gente que tem uma atuação técnica muito complexa e decisões de difícil compreensão.” • “Levar aos visitantes de uma forma lúdica, de uma forma interativa, para que os visitantes comecem a compreender o papel do TCU, a atuação do TCU.”



Tabela 5 – Categoria 5: Informação sobre a Administração Pública

Descrição: Prestar informações sobre a estrutura e funcionamento da Administração Pública de modo a estimular a cidadania participativa.

Temas:	Trechos exemplificativos:
<ul style="list-style-type: none">• Administração Pública• Cidadania participativa• Conscientização e autoestima como cidadão• Direitos e deveres	<ul style="list-style-type: none">• “A gente pode trabalhar o exercício da cidadania para que essas pessoas, os visitantes, possam ser cidadãos participativos na administração pública, que eu acho que é o que fortalece inclusive a autoestima do cidadão.”• “O papel do programa educativo (...), que é ativar a consciência da participação da sociedade dentro do processo da administração pública.”• “Então eu acho que esse diferencial também é um trabalho de conscientização popular.”• “Construção de uma vivência mais cidadã, consciente de suas responsabilidades e direitos.”

Tabela 6 – Categoria 6: Controle social

Descrição: Formar cidadãos atuantes no exercício do controle social.

Temas:	Trechos exemplificativos:
<ul style="list-style-type: none">• Controle social• Gastos públicos	<ul style="list-style-type: none">• “Provocar e empoderar o cidadão para o exercício do controle social.”• “Viabilizar a partir do diálogo com a comunidade a capacitação de cidadãos conscientes atuantes no controle social.”• “Eu acho que o TCU tem um papel importante na promoção do controle social, que é esse envolvimento do cidadão no controle do gasto público.”• “A provocação também do controle social não é característica de todo e qualquer museu.”

Tabela 7 – Categoria 7: Educação informal

Descrição: Apoiar a educação formal promovendo ações informais no ensino de arte e cultura.

Temas:	Trechos exemplificativos:
<ul style="list-style-type: none">• Alunos• Professores• Conteúdos e provas• Desenvolvimento individual e coletivo	<ul style="list-style-type: none">• “A gente também sempre procura o contato com os professores, conversar com os professores para ver o quanto a gente pode contribuir também para o trabalho deles em sala de aula a partir do que a gente tem a oferecer.”• “Ações educativas interligadas aos conteúdos também do PAS, do ENEM etc. (...) E sempre tendo o cuidado com os conteúdos das provas, principalmente o pessoal do ensino médio.”



Tabela 8 – Categoria 8: Valorização dos servidores

Descrição: Fortalecer a sensação de pertencimento nos servidores do próprio TCU.

<p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servidores • Público interno • Pertencimento 	<p>Trechos exemplificativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Reforçar nos nossos servidores a sensação de pertencimento, de ele se enxergar ali.” • “Porque a diferença do nosso centro cultural para qualquer outro está no nosso discurso, como nós estamos nos colocando e comunicando (...) com os servidores do Tribunal.”
--	---

Em certa medida, quase todas essas categorias foram associadas ao papel do Centro Cultural TCU na formação da cidadania, seja simplesmente por receber a comunidade (eventualmente até caracterizada como o contribuinte) em seu espaço, caracteristicamente público, seja por oferecer benefícios, informações ou a possibilidade de participação aos visitantes, sobretudo aos alunos. As duas categorias não diretamente relacionadas à cidadania foram a que se refere ao mercado de arte e cultura, embora tenha um caráter de inclusão para os profissionais do meio, e a de valorização dos servidores do Tribunal.

Pela fala dos participantes da entrevista, as categorias voltadas para a formação da cidadania que foram mais associadas ao fato de o Centro Cultural TCU ser vinculado a um órgão público foram as que se referem a divulgação institucional, informação sobre a Administração Pública e controle social. A divulgação institucional poderia se comparar a iniciativas de empresas que investem em espaços ou eventos de arte e cultura, por exemplo bancos que utilizam esse investimento como estratégia de venda ou para atrair novos clientes. Ainda assim, no caso do TCU, não há um benefício imediato que se reverta para a instituição, exceto pela divulgação da imagem. O interesse, conforme o discurso dos entrevistados, parece mais próximo das outras duas categorias, no sentido de informar e orientar os visitantes para que ampliem suas possibilidades de participação cidadã.

É possível também considerar algum aspecto não dito na entrevista para analisar possíveis diferenças com relação a centros culturais não vinculados a órgãos públicos. É o caso, por exemplo, da atividade comercial, não referida pelos participantes da entrevista por não ser finalidade do espaço e por ser até proibida nas dependências do TCU.

Cabe ressaltar, ainda, que a valorização dos servidores, item menos relacionado à formação da cidadania, na abordagem considerada neste estudo, também pode ser um papel decorrente do fato de o centro cultural ser vinculado a um órgão público ou, de modo geral, a uma instituição que o patrocina. Não cabe, contudo, aprofundar-se nesse aspecto, considerando que não é o propósito deste estudo.

No que diz respeito à atuação do Centro Cultural TCU junto aos estudantes da educação básica, a categoria mais destacada foi a de educação informal, não voltada apenas para conteúdos complementares aos que são ensinados na escola, mas também a aspectos como desenvolvimento individual e coletivo, formação e informação, experiências diversas (sensível e concreto), questionamentos e descobertas, mudanças na perspectiva de mundo e socialização.



Sobre a formação da cidadania junto aos alunos, as falas dos entrevistados podem ser resumidas nos seguintes aspectos, que foram associados às categorias previamente definidas:

- Favorecer experiências de contato com a própria cidade no percurso até o Centro Cultural – categoria 1;
- Promover a consciência de patrimônio público e a importância da sua preservação – categoria 3;
- Oferecer informações sobre o TCU e a Administração Pública – categorias 4 e 5;
- Apresentar aos alunos a proposta de cidadania participativa – categoria 5;
- Favorecer que os alunos se sintam confortáveis no exercício da cidadania – categoria 5;
- Prestar informações para que os alunos e suas famílias possam exercer cidadania – categorias 5 e 6;
- Promover o controle social, a fim de envolver o cidadão no controle do gasto público – categoria 6;
- Promover ações educativas interligadas aos conteúdos do ensino formal, inclusive de provas como a do PAS (Programa de Avaliação Seriada da Universidade de Brasília) ou o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – categoria 7.

No que diz respeito às opções de atuação na formação da cidadania, houve referências às exposições na galeria e no museu, bem como às experiências de mediação junto aos alunos visitantes. Além disso, foram mencionadas as ações educativas lúdicas, realizadas por iniciativa do Programa Educativo, em ambiente próprio, geralmente após as visitas às exposições.

Também houve sugestões de se investir em ações informativas complementares, que alcancem as famílias dos estudantes, sobre o papel e a estrutura governamental e sobre passos ou ferramentas para o exercício da cidadania, por exemplo, *folders* ou *lives*. Por fim, houve uma menção à possibilidade de diversificar as ações culturais, inclusive para “fazer com que o centro cultural chegue em outros lugares” (trecho da entrevista).

3.5 DISCUSSÃO

A entrevista realizada permitiu analisar a atuação do Centro Cultural TCU em diferentes categorias, mas, para avaliar as hipóteses previamente levantadas, não é suficiente descrever os resultados obtidos. É preciso também compará-los com as referências previamente levantadas na literatura, assim como com a definição normativa a respeito da atuação do Centro Cultural TCU. Essa análise será realizada para cada hipótese separadamente.



A primeira hipótese afirma que “as ações promovidas pelo programa educativo do Centro Cultural TCU contribuem para a formação da cidadania em alunos da educação básica”. As falas na entrevista sugerem que, para a equipe que atua nesse espaço, há uma concepção de cidadania voltada principalmente para o conhecimento dos mecanismos de participação na sociedade, que possibilitem a prática efetiva. Nesse sentido, aproxima-se da abordagem da Base Nacional Comum Curricular, que pressupõe que a educação básica contribui para que o estudante faça “escolhas alinhadas ao exercício da cidadania (...), com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018, p. 9), em alinhamento também com competências na área de Linguagem.

Além disso, fica claro que há uma preocupação da equipe no Centro Cultural TCU em favorecer o acesso a arte e cultura, de modo a ampliar os conhecimentos e as experiências dos estudantes, o que se aproxima da proposição do Plano Nacional de Cultura ao compreender esse acesso sob o ponto de vista dos direitos e liberdades do cidadão. O acesso reflete-se também no interesse em contribuir com a educação formal, inclusive mediante aproximação dos professores, para ampliar as oportunidades do estudante em provas e exames, sobretudo no ensino médio.

A formação da cidadania expressa-se ainda nas iniciativas de preservar o patrimônio histórico e cultural, de modo que seja um meio para divulgar a história e a atuação do TCU. O próprio Plano Nacional de Cultura aponta essa responsabilidade para os órgãos públicos.

Embora na fala dos entrevistados exista uma clara intenção de que as ações do Centro Cultural TCU contribuam para a formação da cidadania em estudantes da educação básica, os normativos referentes ao papel e à atuação desse espaço são pouco explícitos a esse respeito. O Instituto Serzedello Corrêa (ISC), ao qual o centro cultural está vinculado, tem o propósito de “desenvolver pessoas para a construção de uma sociedade cidadã” (TCU, 2020), porém os normativos que tratam da gestão cultural não fazem menção direta a contribuições nesse sentido. Apesar disso, podem-se estabelecer relações entre cidadania e referências a tornar a cultura acessível à sociedade, divulgar a memória do Tribunal, preservar peças de valor histórico e cultural e desenvolver o programa educativo.

De acordo com a segunda hipótese proposta para o estudo, “por ser vinculado a um órgão público, a formação da cidadania promovida pelo Centro Cultural TCU extrapola o que se define na literatura como a função social típica de espaços culturais, como museus ou galerias de arte.” Com relação a essa hipótese, comparando-se a literatura com as categorias propostas para definir a atuação desse espaço, observa-se que de fato há ações que vão além da atuação típica dos espaços culturais em geral. Destacam-se, nesse sentido: divulgar à sociedade o papel, a história e a atuação do TCU por meio da arte e da cultura; prestar informações sobre a estrutura e funcionamento da Administração Pública de modo a estimular a cidadania participativa; formar cidadãos atuantes no exercício do controle social. Essas ações oferecem informações que contribuem para que os estudantes ampliem suas possibilidades de participação cidadã.

Desse modo, a partir da entrevista, há evidências que sugerem que as ações do Centro Cultural TCU contribuem para a formação da cidadania em estudantes da educação básica, assim



como que essa atuação extrapola o que se define na literatura como a função social típica de espaços culturais. Limites relativos ao estudo e a essas conclusões, assim como propostas para pesquisas complementares, são sugeridos a seguir.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No planejamento inicial deste estudo, pretendia-se fazer a coleta de dados por meio de estratégias presenciais, o que não foi possível diante da pandemia da COVID-19. Apesar da adaptação ao contexto virtual, considera-se que foi possível alcançar o objetivo geral do estudo: analisar como a atuação do Centro Cultural TCU apoia a formação da cidadania junto a alunos de escolas da educação básica, sobretudo ensinamentos fundamental e médio. Apesar disso, foram identificados limites quanto à abordagem utilizada, bem como possíveis estudos complementares.

A entrevista em grupo trouxe elementos que possibilitaram analisar as hipóteses previamente propostas sobre a formação da cidadania em estudantes da educação básica. Por um lado, essa solução favoreceu que os entrevistados compartilhassem pontos de vista às vezes diferentes, o que enriqueceu o debate e gerou novas ideias. Por outro, a necessidade de ouvir várias pessoas ao mesmo tempo limitou a possibilidade de aprofundar ou explorar algumas opiniões individuais. Desse modo, uma alternativa para o estudo seria realizar diversas entrevistas individuais.

Outro limite do estudo foi o fato de terem sido ouvidos apenas integrantes da equipe que atua no Centro Cultural TCU. Uma possibilidade seria, em pesquisa posterior, ouvir também os próprios alunos e professores. Na medida em que parte da atuação do Centro Cultural TCU é dedicada à própria instituição, uma alternativa seria ainda ouvir servidores do TCU, em outras áreas, ou mesmo representantes da gestão.

Outra proposta seria observar e analisar a abordagem adotada nas ações realizadas, inclusive para comparar o planejamento com o impacto gerado nos estudantes. Também seria possível descrever a interação com os estudantes, em especial os conteúdos relativos à cidadania em suas falas.

O fato de ser um estudo de caso dificulta a generalização dos resultados, pois a unidade escolhida para investigação pode ser atípica em relação a outras de sua espécie (VENTURA, 2007). Seria interessante ampliar o estudo para envolver outras instituições, vinculadas ou não a órgãos públicos e então comparar as respostas.

Por ser qualitativa, a pesquisa implica a proximidade do investigador, cujo ponto de vista pode influenciar suas análises sobre o fenômeno (CAVALCANTE, CALIXTO e PINHEIRO, 2014). No caso deste estudo, essa limitação é particularmente importante, considerando que a autora é servidora do órgão investigado, e, em sua atuação profissional, interage com as pessoas entrevistadas.



Por fim, a partir do levantamento de literatura, pode-se apontar a necessidade de realizar mais estudos sobre a interação entre espaços culturais e estudantes e sobre a formação da cidadania por iniciativas culturais. Além disso, ficou clara a importância de se realizarem mais pesquisas sobre a atuação dos espaços culturais em órgãos públicos, inclusive para fundamentar a sua existência em lugares cuja finalidade não é arte ou cultura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINA, E. D. Museus e comunidade: comunicação e educação. **Políticas Culturais em Revista**, 1 (4), p. 20-35, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, 6 (2), p. 179-191, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. O que é cidadania. **Canal da Escola Virtual de Cidadania**. Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xF0JJ-fosys>. Acesso em: 9 abr. 2020.

CASTRO, F. O campo específico da educação museal: políticas públicas em construção. **IV Seminário Internacional: Políticas Culturais**, Rio de Janeiro, 2013.

CASTRO, T. G.; ABS, D.; SARRIERA, J. C. Análise de conteúdo em pesquisas de Psicologia. **Psicologia: Ciência e Profissão**, 31 (4), p. 814-825, 2011.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014.

CIDADANIA. **Dicionário On-Line De Português Contemporâneo**. Porto: 7graus. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/cidadania/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

COSTA, H. H. F. G; WASENKESKI, V.A. A importância das ações educativas nos museus, **Ágora**. Santa Cruz do Sul, v.17, n. 02, p. 64-73, jul./dez. 2015.



EDUARDO, A. A.; CASTELNOU, A. M. N. Bases para o projeto de centros de cultura e arte. **Revista Terra & Cultura: Cadernos de Ensino e Pesquisa**, v. 23, n. 45, p. 107-121, 2018.

EDUCAR. **Dicionário Etimológico**. Porto: 7graus. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/educar/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

FOCHESATTO, C. M. A imagem do museu: Educação patrimonial na educação básica. **Aedos**, n. 11, v. 4, 2012.

FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 14, N° 28, 2004.

GADOTTI, M. Qualidade na educação: uma nova abordagem. **Congresso de Educação Básica: qualidade na aprendizagem**, Florianópolis, 2013. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

GOUVEIA JR. O novo museu e a sociedade da informação. **Perspectiva em Ciência da Informação**, v. 19, n. 4, p. 81-93, 2014.

MAGALHÃES, L. H. Educação e ação cultural em museu. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v.3, n.9, Jul./Dez. 2013.

MARANDINO, M. (org). **Educação em museus: a mediação em foco**. São Paulo: FEUSP, 2008.

MARCANTONIO VILAÇA. **Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras**. São Paulo: Itaú Cultural, 2020. Disponível em: <<http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoa23901/marcantonio-vilaca>>. Acesso em: 14 de Ago. 2020.

MARTINS, L. C. **A constituição da educação em museus: o funcionamento do dispositivo pedagógico museal por meio de um estudo comparativo entre museus de artes plásticas, ciências humanas e ciência e tecnologia**. Tese de Doutorado, São Paulo, 2011.

MATOS, I. A. P. Educação museal: o caráter pedagógico do museu na construção do conhecimento. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research médium**, Ituiutaba, v. 5, n. 1, p. 93-104, 2014.

MENDONÇA, R. H. Museu e Escola: educação formal e não-formal. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Museu e Escola: educação formal e não-formal**, 2009. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000012191.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.



NASCIMENTO JR., J. Museus como agentes de mudança social e desenvolvimento. **Revista MUSAS**, n. 4, p. 148-162, 2009.

OLIVEIRA, G. O museu como um instrumento de reflexão social. **MIDAS[Online]**, 2013. Disponível em: <http://journals.openedition.org/midas/222>. Acesso em: 30 abr. 2019.

PACHECO, R. A. Educação, memória e patrimônio: ações educativas em museu e o ensino de história. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 30, n. 60, p. 143-154, 2010.

PESTANA, A. B. Cultura como prática de cidadania: uma perspectiva ampliada do conceito. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 85-103, 2011.

PINTO, J.R. O papel social dos museus e a mediação cultural: conceitos de Vygotsky na arte-educação não formal. **Palíndromo**, n. 7, 2012.

RAMOS, L. B. **O centro cultural como equipamento disseminador de informação; um estudo sobre a ação do Galpão Cine Horto**. Dissertação de mestrado, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SAMPAIO, A. B.; MENDONÇA, E. C. Democracia cultural, museu e patrimônio: relações para a garantia dos direitos culturais. **e-cadernos CES [Online]**, 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/3674>. Acesso em: 4 abr. 2020.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**, 8ª edição, Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SILVA, T. G.; LAMPERT, J. Reflexões sobre a Abordagem Triangular no Ensino Básico de Artes Visuais no contexto brasileiro, **Revista Matéria-Prima**, v. 5(1), p. 88-95, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Portal institucional do Centro Cultural TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Resolução-TCU N° 200, de 30 de maio de 2007**. Dispõe sobre o funcionamento e as competências do Espaço Cultural Marcantonio Vilaça e do Museu do TCU, e revoga as Resoluções-TCU n°s 162/2003 e 189/2006. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/ato-normativo>. Acesso em: 10 mai. 2020.

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista SOCERJ**, 20 (5), p. 383-386, 2007.

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





Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal

Expenses manager: management, discretion and personal responsibility

Carlos Wellington Leite de Almeida

auditor federal do Tribunal de Contas da União (TCU), doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (UDE-Uruguai) e doutorando em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN).

RESUMO

O ordenador de despesas pratica atos de gestão que exigem particular atenção por representarem efetiva disposição do patrimônio público. Tais atos de gestão constituem atos discricionários, de responsabilidade delegável em sua prática, mas indelegável em sua essência, e que importam na responsabilidade pessoal do ordenador e na inversão do ônus de prova em favor do Erário, competindo ao ordenador demonstrar a correção de seus atos. No âmbito de suas atribuições, o ordenador de despesas mantém especial relacionamento funcional com os ordenadores delegados, os pareceristas jurídicos e técnicos, os membros das comissões de licitação, os fiscais de contrato e os agentes do controle interno, com os quais deve manter especial harmonia. Ao dispor do patrimônio público, mediante a realização de despesa financeira ou de outro ato de disposição patrimonial, como a alienação de um bem público, o ordenador de despesas deve estar alinhado com as normas legais e regulamentares da despesa pública, bem como com o interesse da sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública. Despesa Pública. Ordenador de Despesas.

ABSTRACT

The expenses manager performs management acts demanding particular attention as they represent an effective disposition of public assets. Such management acts are discretionary and generate a kind of responsibility that can be delegated in the practice, but not in the essence. Management acts that bring to the manager personal responsibility together with the pro-Treasury burden of proof inversion, it being up to the manager to demonstrate the correctness of his acts. Within the scope of his attributions, the expenses manager holds a particular functional



relationship with delegated managers, legal and technical experts, members of the procurement committees, contract inspectors and internal control agents, with whom it must ensure special harmony. When disposing of public wealth, upon financial expense or other asset disposal act, such as the disposal of a public asset, the expenses manager must be aligned with public expenditure legal and regulatory rules, as well as with the interest of society.

Keywords: Public Administration. Public expenses. Expenses manager

1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata das atribuições e responsabilidades do ordenador de despesas, enquanto agente público essencial para a Administração Pública e para a sociedade. Atribuições típicas do ordenador de despesas, os **atos administrativos onerosos**, representam efetiva disposição do patrimônio público e tornam indissociáveis as noções de autoridade e responsabilidade. Ao se tratar do caráter discricionário da ordenação de despesas, destacam-se a responsabilidade pessoal do ordenador, a distinção entre a delegação de competência e o assessoramento, a tomada de decisão com base em pareceres jurídicos e técnicos e a relação do ordenador de despesas com o fiscal de contratos. Ressalta-se o importante tema da inversão do ônus de prova, traço particularmente distintivo da Administração Pública em comparação com a gestão de bens e valores privados. Sublinha-se a necessidade de que a conduta do ordenador de despesas esteja sempre alinhada com o interesse público e com a qualidade da gestão.

O estudo seguiu metodologia qualitativa e teve como elementos de análise os acórdãos e as decisões integrantes da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Os acórdãos e as decisões selecionados foram integrados de forma temática, com o propósito de destacar os principais conceitos e entendimentos técnicos no âmbito do controle externo.

2. ATOS ADMINISTRATIVOS ONEROSOS

Ordenador de despesas é a autoridade competente de cujos atos resultam disposição patrimonial para o Erário mediante emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos. Normalmente, consiste na autoridade de maior hierarquia para a prática de atos administrativos em um órgão ou uma entidade do poder público. Na União, esfera federal da Administração Pública, tem sua competência estabelecida pelo Decreto-Lei 200/1967.

As atribuições típicas do ordenador de despesas dizem respeito aos chamados **atos administrativos onerosos**, aqueles que fazem com que a Administração realize gastos custeados com recursos públicos. O ordenador de despesas é o agente público que autoriza a utilização de valores financeiros, à conta dos cofres públicos, com a finalidade de entregar um bem ou serviço público à sociedade. O ordenador de despesas presta contas de seus atos e, no caso de ser gestor de recursos federais, sujeita-se à fiscalização e ao julgamento do TCU, além da supervisão exercida por outros órgãos integrantes do sistema federal de controle da Administração Pública, como o Congresso Nacional, titular constitucional do controle externo; o



Ministério Público da União, fiscal da lei; e os órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federais.

Constituição Federal

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

(...)

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 (BRASIL, 1988).

Lei Orgânica do TCU

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao erário (BRASIL, 1992).

Decreto-Lei 200/1967

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador de despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (BRASIL, 1967).

A ordenação de despesas não é mero ato formal, mas ato de efetiva gestão, que vai muito além da simples concordância com outras instâncias do funcionamento organizacional. Ao lado do componente formal, o ato de ordenar despesas tem forte componente material, que lhe é indissociável, já que irregularidades na ordenação de despesas causam dano concreto à gestão pública. Por isso, a assinatura de documento gerador de despesa somente deve ocorrer após rigorosa análise de todo o conteúdo envolvido na decisão que se está tomando, bem como dos efeitos esperados com a realização do gasto público (TCU, 2011b).



O ato de ordenar despesas não é meramente formal. Cabe ao ordenador de despesas analisar se o processo contém todas as informações necessárias para autorizar a realização do pagamento (TCU, 2013c).

3. ATOS DISCRICIONÁRIOS

Os atos típicos da ordenação de despesas são constituídos por três aspectos essenciais: a **onerosidade**, a **formalidade** e a **discricionariedade**. A onerosidade diz respeito à disposição patrimonial que resulta desses atos, seja de forma financeira, mediante dispêndio financeiro propriamente dito, seja de outra forma que em termos financeiros possa ser medida, como a alienação de um bem, móvel ou imóvel. A formalidade remete aos requisitos de forma previstos em lei ou outro normativo, sem os quais o ato não se aperfeiçoa ou é considerado viciado e sujeito a anulação. A discricionariedade diz respeito ao exercício de poder em sua forma mais evidente, vez que o ordenador de despesas tem a faculdade de decidir pela realização, ou não, do ato. Em que pese ao eventual assessoramento recebido, o ordenador de despesas goza de independência em sua atuação e, portanto, deve ser responsabilizado na medida dessa independência.

A jurisprudência do TCU consagra o caráter discricionário dos atos onerosos praticados pelos ordenadores de despesas. Fixa com clareza essa independência da atuação do ordenador de despesa em relação às demais instâncias administrativas ao definir que seus atos devem constituir controle efetivo da legalidade e da regularidade da despesa pública. No mesmo sentido, estabelece que a assinatura de ordem de despesa sem os devidos cuidados caracteriza a falta do necessário zelo profissional para evitar fraudes e prejuízos ao Erário (TCU, 2007b; TCU, 2011b; TCU, 2015a).

4. RESPONSABILIZAÇÃO DE NATUREZA PESSOAL

Importante aspecto dos atos de ordenação de despesas é a responsabilidade de natureza pessoal que acarreta para a autoridade que toma a decisão. Esse caráter pessoal decorre do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, de que resulta que o agente público causador de dano ao Erário deve responder pelo dano com seu patrimônio pessoal. A regra é que o prejuízo aos cofres públicos, salvo em casos especiais para os quais existe tratamento específico, não deve ser suportado pelo órgão ou entidade, de forma abstrata, mas pelo agente que lhe deu causa, sem impor mais ônus aos cofres públicos. Trata-se, portanto, de responsabilidade atribuída à pessoa do ordenador de despesas, de forma bastante concreta.

Quando da Decisão 667/1995-P (TCU, 1995), o Tribunal deixou claro que a responsabilidade por irregularidades na aplicação de recursos cabe à pessoa física autorizadora do gasto. Esse posicionamento foi reforçado por ocasião do Acórdão 484/2007-1C, no qual, novamente, destacou-se a obrigação de o causador de dano ao Erário ressarcir os cofres públicos com seu patrimônio (TCU, 2007a). Posteriormente, quando do Acórdão 1194/2009-1C (TCU, 2009b), confirmando posição que há muito tempo já sustentava, o Tribunal



assentou que ao gestor público, além do dever de ressarcir o Erário de prejuízos, cabe também o ônus de prova, isto é, demonstrar que agiu correta e legalmente.

É obrigação do ordenador de despesa ressarcir o erário dos prejuízos a que tenha dado causa por ação ou omissão no cumprimento da lei ou das normas do direito financeiro. É responsabilidade pessoal do gestor a comprovação do bom e regular emprego dos valores públicos que, nessa condição, tenha recebido, cabendo-lhe, em consequência, o ônus de prova (TCU, 2009b).

Decorrências da natureza pessoal, entre outras, são os impedimentos e vedações ao ordenador de despesas. Condutas que, em outras circunstâncias, seriam consideradas normais são vistas com suspeição a partir do momento em que o agente público se vê investido da atribuição de ordenar as despesas de um órgão ou entidade. Alguns desses impedimentos e vedações são claramente expressos em leis e outros normativos, outros, por sua vez, vinculam-se ao campo da ética e da moralidade na Administração Pública, sendo igualmente relevantes. O TCU ocupa-se, sempre que possível, em nome da clareza e da segurança jurídico-administrativa, de esclarecer regras costumeiras ou doutrinárias. Uma delas, apenas como exemplo, é a que veda ao ordenador de despesas a concessão de suprimento de fundos a si mesmo. “É vedada a concessão de suprimento de fundo na qual a pessoa do suprido se confunda com a pessoa do ordenador de despesas” (TCU, 2008a).

5. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

A delegação de competência é instituto jurídico de singular importância para o ordenador de despesas. Configura-se quando uma autoridade superior, no contexto hierárquico da organização, permite a execução de ações e a tomada de decisões, em seu nome, por outra autoridade que lhe é subordinada. Entretanto, a delegação de competência não afasta completamente a responsabilidade do ordenador de despesas titular pelos atos praticados por seus subordinados. O jargão público-administrativo, muito comum no meio militar, por exemplo, costuma expressar que se delega a autoridade, mas não a responsabilidade, isto é, o superior concede autoridade a seu subordinado para agir em seu nome, mas conserva consigo a responsabilidade pelos resultados alcançados.

O instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis (TCU, 2014d).

O entendimento de que se delega a autoridade conservando-se a autoridade amolda-se, portanto, às noções da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*, segundo as quais a autoridade é responsável pela escolha de quem exercerá sua autoridade, assim como pela vigilância



constante sobre os atos praticados por seu subordinado. O ordenador de despesas continua responsável pela gestão de sua unidade, mesmo quando a execução se dá diretamente por outra autoridade ou servidor, em hierarquia subordinada. Instruções, ordens de serviço e portarias têm o condão de traduzir a estrutura interna e a distribuição de tarefas entre os quadros dirigentes, mas não se sobrepõem ao caráter originário da responsabilidade do ordenador de despesas titular do órgão ou entidade (TCU, 2015c; TCU, 2015e).

A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (*culpa in vigilando*); ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (*culpa in eligendo*) (TCU, 2019b).

A delegação de autoridade não importa na delegação de responsabilidade e, embora traga para o núcleo responsável o ordenador de despesas delegado, dele não retira o ordenador titular. Há casos, entretanto, em que pode ocorrer a responsabilização isolada do ordenador delegado, sem a correspondente responsabilização do ordenador titular. Em geral, a responsabilidade do ordenador de despesas delegado somente será exclusiva, afastando a responsabilidade do titular, nos casos em que exorbitar de suas funções ou quando a supervisão dos atos praticados mostrar-se comprovadamente inviável, cabendo o ônus da prova dessas circunstâncias ao ordenador de despesas titular (TCU, 2015f).

A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada (TCU, 2018a).

A culpa *in vigilando* é caracterizada pela falta de fiscalização sobre procedimentos exercidos por outrem. Contudo, não é possível o exercício da supervisão de forma irrestrita, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência e inviabilizar o exercício das tarefas próprias e privativas da autoridade delegante (TCU, 2021).

Não é demais lembrar, contudo, que em qualquer caso o ordenador de despesas titular retém para si o dever de supervisão. Qualquer que seja a forma da delegação de competência, o titular jamais deixa de ser responsável pela gestão. Pode até, circunstancial e pontualmente, não ser responsabilizado por um ou outro ato específico, mas essa isenção da responsabilidade ocorre apenas excepcionalmente. Em especial, nos casos em que se configure omissão do ordenador titular nos deveres de supervisão hierárquica das ações de seus subordinados, sua responsabilidade será inafastável (TCU, 2010b; TCU, 2011b).

O instituto da delegação de competência não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados pelo agente delegado. Mesmo quando não há a prática direta de atos administrativos



(...) podem ser responsabilizados, se as irregularidades tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (TCU, 2013a).

O ordenador de despesa tem o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, presumindo-se sua responsabilidade por irregularidade material ou formal na liquidação da despesa, salvo se ele conseguir justificar que a irregularidade foi praticada exclusivamente por subordinado que exorbitou das ordens recebidas (2019a).

6. PARECERES JURÍDICOS E TÉCNICOS

Discussão relevante diz respeito aos pareceres que subsidiam a ordenação de despesas, tanto os pareceres jurídicos, quanto os técnicos. O ordenador de despesas costuma fundamentar sua tomada de decisão nessas manifestações de assessoramento, o que as torna relevantes. Contudo, em que pese à sua importância no contexto da tomada de decisão pelo ordenador, os pareceres, como regra, não têm natureza vinculante, isto é, não obrigam o ordenador de despesas a atuar de acordo com a orientação neles contida.

A função de ordenador de despesa não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, devendo exercer um verdadeiro controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública (TCU, 2007b).

Importante na análise relativa aos pareceres jurídicos e técnicos é a distinção entre delegação de competência e assessoramento. Na delegação de competência, o titular da atribuição delega autoridade a outra pessoa para a prática de atos administrativos em seu nome, retendo consigo, entretanto, a responsabilidade pela supervisão dos atos praticados e pelos resultados alcançados. No assessoramento, diferentemente, não há sequer essa delegação de autoridade. O assessor é um conselheiro qualificado, contudo, sua manifestação, como regra, tem natureza opinativa. A autoridade recebe e avalia as informações da assessoria, mas toma as decisões com exclusiva responsabilidade.

A ação respaldada em parecer jurídico não exime o gestor de responsabilização pela prática de ato irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo (2014c).

A emissão de pareceres jurídicos e técnicos constitui ato de assessoramento, não ato de delegação, ou seja, os pareceres constituem apoio à tomada de decisão, mas que, como regra, não importam na responsabilidade dos pareceristas. A combinação entre a natureza de ato de assessoramento e o caráter não vinculante dos pareceres traz para a esfera de responsabilização do ordenador uma atribuição adicional, consistente no dever de verificar a sua correção. Salvo em situações em que o parecer contenha tecnicidade



muito específica, não sendo razoável exigir seu conhecimento do chamado gestor médio, em geral, um parecer não serve para afastar a responsabilidade do ordenador de despesas, ainda que haja servido para fundamentar sua convicção e sua decisão. A existência de parecer jurídico não afasta a responsabilidade dos gestores (TCU, 2008b).

O TCU tem plena ciência de que sobre o ordenador de despesas recaem responsabilidades muito severas. Ministros e auditores são conscientes dessa realidade e, por isso mesmo, ao lado de ações repressivas das irregularidades identificadas, conduzem outras, de cunho pedagógico, preventivo. Importante orientação da Corte de Contas acerca dos pareceres técnicos e jurídicos e seus efeitos sobre as decisões dos ordenadores de despesa é a de que, se de seu conteúdo discordarem, façam-no de forma fundamentada, isto é, esclareçam a razão pela qual deixam de seguir as orientações contidas nos pareceres. A responsabilidade final pela realização da despesa pública, salvo situações muito excepcionais, como por exemplo a ação dolosa de seus subordinados, recairá invariavelmente sobre o ordenador de despesas.

Os pareceres técnicos e jurídicos não vinculam as autoridades competentes, que permanecem responsáveis pelos atos que praticam. A autoridade administrativa, quando da avaliação dos aspectos técnicos e jurídicos do edital e do projeto básico, possui liberdade para discordar dos pareceres, desde que o faça de forma fundamentada (TCU, 2013e).

O TCU reconhece ainda que, em determinadas situações, o ordenador de despesas não deve ser o único responsabilizado por erros e falhas na gestão dos recursos públicos. É o caso, por exemplo, de haver decidido equivocadamente alicerçado em pareceres, jurídicos ou técnicos, emitidos de forma intencionalmente errada ou, ainda, de forma negligente, imprudente ou em desacordo com a técnica aplicável. Nesses casos, existe a possibilidade de ser o parecerista responsabilizado, mas, como regra, não se exclui a responsabilidade do ordenador. O que ocorre, em princípio, é a responsabilização de outros agentes públicos juntamente com o ordenador de despesas. Eventual afastamento da responsabilidade do ordenador dependerá do caso concreto julgado e das circunstâncias envolvidas.

É possível a responsabilização do parecerista jurídico quando a sua manifestação não estiver devidamente fundamentada. Caso o parecer induza o administrador público à prática de irregularidades, haverá solidariedade entre gestores e pareceristas, pois serão considerados os responsáveis pelos atos inquinados (2013b).

Embora não exerça função administrativa estrito senso, o parecerista jurídico pode ser considerado responsável perante o TCU nos casos de parecer que, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade (TCU, 2015b).



7. COMISSÃO DE LICITAÇÃO E COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

Assim como ocorre com relação aos pareceristas técnicos jurídicos e técnicos, de singular importância para o bom trabalho do ordenador de despesas são os profissionais que integram as comissões de licitação. A principal característica do trabalho dessas comissões é a independência funcional de seus membros, os quais, para fins de sua atuação específica, não agem em cumprimento a ordens do titular do órgão ou entidade. Não deve o ordenador de despesas, portanto, interferir nas decisões das comissões de licitação. Previstas na Lei 8.666/1993 como responsáveis pelo julgamento objetivo das propostas das empresas fornecedoras, entre outras responsabilidades, no âmbito da nova Lei 14.133/2021, passam a ser denominadas comissões de contratação.

Lei 8.666/1993

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (BRASIL, 1993).

Lei 14.133/2021

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

L - comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares (BRASIL, 2021).

Devendo ser composta por no mínimo três membros, dos quais pelo menos dois servidores públicos permanentes, a comissão de licitação (contratação) tem sua independência funcional garantida pela lei e muito reafirmada pela jurisprudência do TCU. No desempenho de suas atribuições, os membros da comissão, como dito, não cumprem ordens de quem quer que seja, sendo os únicos responsáveis pelo julgamento das propostas, pelo cadastramento dos licitantes e pela análise de todos os documentos e informações da licitação. Suas ações são sujeitas ao crivo dos órgãos de controle, e subsiste sua responsabilidade pessoal por ressarcir eventuais danos aos cofres públicos.

A comissão permanente ou especial de licitação deve conter, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação (TCU, 2003).

Incumbe à comissão de licitação o recebimento, a análise e o julgamento de todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (art. 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/1993), sendo que



quaisquer decisões que afrontem a lei ou resultem em prejuízos aos cofres públicos sujeitam os infratores, membros das comissões de licitação, à devida responsabilização (TCU, 2015g).

Em razão dessa independência funcional, a responsabilidade dos membros da comissão de licitação é apurada em separado das ações do ordenador de despesas. Os membros respondem solidariamente pelas irregularidades cometidas pela comissão, ressalvando-se os casos em que algum membro registre posição divergente, devidamente fundamentada, na ata em que se toma a decisão contestada. O ordenador de despesas torna-se solidário aos atos da comissão a partir do momento em que homologa o procedimento licitatório.

Ao homologar a licitação, a autoridade pública vincula sua responsabilidade com os atos praticados pela comissão de licitação, reconhecendo-os como válidos, razão por que responde por irregularidades verificadas na condução do certame (2010a).

A comissão de licitação responde solidariamente pelos atos irregulares praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata. A autoridade homologante é alcançada pela solidariedade quando aprova os procedimentos licitatórios. A responsabilidade pelos atos da CPL e da autoridade que homologa a licitação são intransferíveis (TCU, 2013d).

A homologação de um processo licitatório afirma-se como atribuição típica do ordenador de despesas e exaure a competência discricionária sobre o processo. Constitui efetiva ordem para contratar e caracteriza-se como ato de efetiva gestão, nunca como mero ato formal. Da mesma forma que a comissão de licitação é independente do ordenador de despesas para analisar e julgar o procedimento licitatório, o ordenador também é independente da comissão para homologá-lo, não se aceitando a ideia de que a homologação constituiria mero impulso processual. É na homologação que o ordenador de despesas decide definitivamente acerca da licitação, convalidando todos os atos praticados e tornando-se por eles responsável.

A homologação de procedimento licitatório não é ato meramente formal, mas sim a aprovação das decisões tomadas pelos membros da comissão de licitação. A autoridade administrativa, ao apor a sua assinatura para homologar o certame, ratifica todos os atos da referida comissão, tornando-se por eles igualmente responsável (TCU, 2014a).

8. FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Agente público de especial relevância para o bom trabalho do ordenador de despesas é o fiscal de contratos. Esse é o responsável pela exigência do cumprimento das obrigações contratuais por parte das pessoas jurídicas ou naturais contratadas pela Administração. De seu desempenho, muito depende a correta atuação do ordenador de despesas, sendo



ambos, ordenador de despesas e fiscal de contratos, portanto, agentes públicos que devem atuar em clima de harmonia e confiança mútua.

Entretanto, o fiscal de contratos, mesmo nomeado pelo ordenador de despesas e a ele subordinado, exerce suas atribuições com independência funcional, pelo que lhe é atribuída responsabilidade própria. Essa independência funcional, a exemplo do que ocorre com os membros das comissões de licitação, é garantida tanto pela Lei 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública Federal, quanto pela Lei 14.133/2021, destinada a substituí-la.

Lei 8.666/1993

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993).

Lei 14.133/2021

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 2021).

O fiscal de contratos, portanto, não é um mero cumpridor de ordens do ordenador de despesas ou de qualquer outra autoridade. Atua sob a supervisão hierárquica da autoridade que o nomeia, mas exerce suas atribuições com independência funcional garantida por lei e, por isso mesmo, pode ser responsabilizado diretamente pelos órgãos de controle. Em certos casos, ainda que raros, a atuação deficiente do fiscal de contratos pode resultar em sua exclusiva responsabilização, eximindo o ordenador de despesas. É o caso, por exemplo, quando o fiscal atesta a execução de serviços que, na verdade, não foram executados, induzindo o ordenador a autorizar pagamento indevido.

A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas, e não sobre a autoridade que ordenou o pagamento (2019c).

Em qualquer caso, é sempre oportuno repisar, permanece com o ordenador de despesas o dever de supervisão sobre todos os seus subordinados: pareceristas, membros da comissão de licitação ou fiscais de contratos. Nos casos em que o fiscal desempenhe suas atribuições de forma habitualmente deficiente e o ordenador não adote medidas corretivas, a responsabilidade será normalmente atribuída aos dois agentes públicos. Além disso, compete ao ordenador de despesas examinar a correção do trabalho do fiscal de contratos, não lhe sendo facultado simplesmente anuir às informações do fiscal, haja vista o caráter oneroso e discricionário dos



atos de ordenação de despesas. É o caso, por exemplo, em que o fiscal atesta serviços não fazendo acompanhar a atestação dos necessários documentos comprobatórios.

A atestação da execução de serviços de engenharia desacompanhada de boletins de medição, com base apenas em documentos produzidos pela própria empresa contratada, constitui irregularidade apta à responsabilização do fiscal do contrato, independentemente da caracterização de dano ao erário. A autorização de pagamento sem os referidos boletins atrai também a responsabilidade do ordenador de despesas (TCU, 2020).

9. CONTROLE INTERNO

Normalmente, duas são as instâncias de exercício do controle administrativo sobre os atos de gestão na Administração Pública: o controle externo e o controle interno. O controle externo diz respeito à supervisão do uso dos recursos públicos a partir de uma perspectiva exterior à administração. O controle interno, por sua vez, é a fiscalização dos mesmos recursos a partir de uma perspectiva interior à própria administração, normalmente auxiliar ao controle externo.

No Brasil, nos termos constitucionais e legais, o controle externo da União é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU. A mesma lógica estruturante é replicada nos estados, nos municípios e no Distrito Federal. Nos estados, o controle externo é exercido pelas assembleias legislativas com o auxílio dos tribunais de contas estaduais. Já o controle externo nos municípios é exercido pelas câmaras municipais de vereadores com o auxílio também dos tribunais de contas estaduais, exceto nos dois maiores municípios do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, os quais contam com tribunais de contas municipais. Em alguns estados, existem os chamados tribunais de contas **dos municípios**, mas estes não são órgãos municipais, e sim desdobramentos da competência estadual. Finalmente, no Distrito Federal, o controle externo é exercido pela Câmara Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O controle interno, por seu lado, é exercido a partir de oficinas orgânicas da própria administração. No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) atua como órgão central do sistema de controle interno federal, mas cada órgão ou entidade dispõe da sua estrutura de controle. Em casos específicos, como os do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa e dos comandos das Forças Armadas, as estruturas de controle interno são separadas da competência geral da CGU. De acordo com o **American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)**, os controles internos da organização devem atender aos seguintes requisitos:

- a. ter caráter prioritariamente preventivo;
- b. estar voltado, permanentemente, para a correção de desvios;
- c. prevalecer como instrumento auxiliar de gestão, devendo auxiliar a própria administração e também o controle externo;



- d. estar direcionado para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração, de forma a orientar todos quanto à correção dos procedimentos a serem adotados.

A independência dos integrantes do controle interno é sua principal característica essencial para garantir que possa apoiar o ordenador de despesas na melhor de suas capacidades. Assim como ocorre com relação aos pareceristas jurídicos técnicos, com os membros da comissão de licitação e com os fiscais de contrato, deve o ordenador de despesas também relativamente ao controle interno atuar em clima de harmonia e parceria. Em atendimento ao princípio da segregação de funções, não devem os integrantes do controle interno imiscuir-se na prática dos atos de gestão, mesmo porque, se assim se der, estarão comprometendo a isenção e a imparcialidade necessárias à adequada avaliação desses atos. Além disso, deve o controle interno vincular-se diretamente à instância hierárquica mais elevada do órgão ou entidade, sem que haja níveis intermediários entre referido controle e o dirigente máximo (TCU, 2009a; TCU, 2015d).

A unidade de auditoria interna deve estar vinculada à instância à qual cabem as deliberações finais em matéria administrativa, em observância às normas de auditoria interna e às boas práticas de governança nacionais e internacionais (2018b).

Inversão do ônus de prova

A inversão do ônus de prova é um instituto jurídico característico da Administração Pública que importa em grande responsabilidade para o ordenador de despesas. Ao contrário do que ocorre em outros ramos do Direito, nos quais ao “acusador”, genericamente falando, cabe provar o que alega, no Direito Orçamentário e Financeiro, o ônus de prova incumbe ao gestor público (TCU, 2016). Por isso, quando da realização de despesa pública, a culpa do ordenador de despesas por eventuais atos irregulares é presumida e a ele incumbe demonstrar que sua conduta se pautou pela regularidade, pela conformidade com leis e regulamentos, pelo compromisso com o interesse público e pela boa-fé.

Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (TCU, 2014b).

O ordenador de despesas deve estar sempre pronto para demonstrar o bom e regular uso dos recursos públicos sob sua gestão. Na Administração Pública, vigora o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, e não o princípio do *in dubio pro reo*. Ao gestor público compete o ônus de demonstrar a regularidade dos atos de gestão praticados, e essa exigência vale especialmente para o ordenador de despesas, habilitado a dispor do patrimônio público que lhe é confiado e pelo qual responde. Pode-se chegar, até mesmo, em certos casos, à presunção de dano ao erário.



(...) a ausência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais, com a omissão no dever de prestar as contas satisfatoriamente, configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, à presunção legal de dano ao Erário pela integralidade dos valores transferidos. (TCU, 2017).

Considerações finais

O ordenador de despesas é agente público investido de particular poder, haja vista sua competência para realizar gastos à conta da Administração Pública e, em última análise, do cidadão, contribuinte. A esse poder, como convém aos regimes democráticos, corresponde responsabilidade igualmente singular. As atribuições dos ordenadores de despesa, os chamados **atos administrativos onerosos**, caracterizam-se pela disposição do patrimônio público e pela indissociabilidade entre as noções de autoridade e responsabilidade. A gestão dos recursos públicos é confiada, primariamente, ao ordenador de despesas, e é por esse prisma que se dá toda a avaliação de sua conduta.

A atuação do ordenador de despesas faz com que a Administração realize gastos custeados com recursos públicos. Trata-se de atuação de extrema relevância para a entrega de bens e serviços públicos à sociedade e que importa no dever de prestar contas dos atos praticados. Tratando-se de recursos federais, essa prestação de contas é devida ao TCU, bem como ao Congresso Nacional e aos outros órgãos integrantes do sistema federal de controle da Administração Pública. Nos casos de recursos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, as prestações de contas são devidas aos respectivos órgãos competentes: tribunais de contas estaduais ou municipais, Tribunal de Contas do Distrito Federal, assembleias legislativas, câmaras de vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A ordenação de despesas é ato de efetiva gestão, o qual ultrapassa a mera formalidade e a concordância com outras instâncias do órgão ou entidade. Os atos de ordenação de despesas são caracterizados pela discricionariedade e importam no dever de supervisão dos atos dos subordinados, o que se amolda aos institutos jurídicos da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*. Os atos de realização de despesa pública devem ser, obrigatoriamente, precedidos de rigorosa análise de todo o conteúdo envolvido na decisão, bem como dos efeitos esperados, os quais devem estar em perfeita consonância com o interesse público. A partir da assinatura em uma ordem bancária, em um cheque administrativo, em um despacho de homologação de licitação ou outro documento similar, o ordenador de despesas assume integral responsabilidade pelo uso que determina fazer do dinheiro público que lhe é confiado.

Na essência dos atos de ordenação de despesas, estão a **onerosidade**, a **formalidade** e a **discricionariedade**. A onerosidade refere-se à efetiva disposição patrimonial, mediante dispêndio financeiro ou outra forma que em termos financeiros possa ser medida. A formalidade remete aos requisitos previstos em lei ou outro normativo, sem os quais o ato é considerado



viciado e sujeito a anulação. A discricionariedade trata do exercício de poder em sua forma mais evidente, já que o ordenador de despesas pode praticar o ato, ou não.

Os atos de ordenação de despesas geram responsabilidade pessoal do ordenador e são caracterizados pela inversão do ônus de prova. A responsabilidade pessoal decorre diretamente do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e importa em que eventual dano ao Erário, salvo casos especiais, deva ser suportado pelo agente que lhe deu causa, com seu patrimônio pessoal. A inversão do ônus de prova, também vinculada ao mesmo princípio, faz incumbência do ordenador de despesas demonstrar que sua conduta é regular e conforme com as normas aplicáveis, além de comprometida com o interesse público e movida pela boa-fé. Ainda, como decorrência da natureza pessoal da responsabilidade, impedimentos e vedações são impostos aos ordenadores de despesas.

Em princípio, nem mesmo a delegação de competência e o assessoramento afastam a responsabilidade do ordenador de despesas. Os dois institutos são de fundamental importância para a boa tomada de decisão pelo ordenador, mas, salvo hipóteses bastante excepcionais, o ordenador de despesas retém consigo a responsabilidade pela realização da despesa pública. Quanto à delegação de competência, pode-se delegar a autoridade, mas não a responsabilidade, isto é, o ordenador titular conserva consigo a responsabilidade pelos resultados. No que se refere ao assessoramento, importa esclarecer que o assessor auxilia o ordenador na tomada de decisão, mas não é por ela responsável.

Caso de assessoramento particularmente relevante para o ordenador de despesas é o decorrente dos pareceres jurídicos e técnicos. Embora importantes para a tomada de decisão, os pareceres não têm natureza vinculante. O parecerista pode até ser responsabilizado perante os órgãos de controle, mas isso não significa a isenção da responsabilidade de quem ordena a despesa. Só muito excepcionalmente, em geral nos casos em que há dolo ou má-fé da parte do parecerista, será o ordenador de despesas eximido da responsabilidade.

A relação do ordenador de despesas com os pareceristas jurídicos e técnicos deve ser pautada pela harmonia e pela parceria. O mesmo ocorre relativamente a outros agentes públicos cuja atuação se mostra particularmente relevante para o bom desempenho do ordenador de despesas em suas atribuições, como é o caso dos membros das comissões de licitação, dos fiscais de contrato e dos integrantes do controle interno. Todos esses agentes, ainda que hierarquicamente subordinados ao ordenador de despesas, atuam com independência funcional, o que deve ser compreendido e implementado pelo ordenador de despesas.

A atuação do ordenador de despesas está na essência da entrega de bens e serviços públicos à sociedade. Raros são os casos em que essa entrega não importa em ônus financeiro ou patrimonial a ser suportado pelo Erário. Por isso mesmo, o ordenador de despesas, agente encarregado de autorizar a realização da despesa pública, ao mesmo tempo em que é dotado de elevados poder e autoridade, também é depositário de grande responsabilidade, traduzida em rigorosas exigências técnicas e de conduta. Compete ao ordenador manter-se alinhado com os interesses e aspirações da sociedade e fazer o melhor uso possível das prerrogativas de seu cargo, sempre em benefício da cidadania e em perfeito acordo com as normas que regem o gasto público.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Brasília, 1988. Acesso em 11/06/2021.

_____. Decreto-Lei 200, de 5 de fevereiro de 1967. Brasília: Governo Federal, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em 11/06/2021.

_____. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 11/06/2021.

_____. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Brasília: Governo Federal, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em 11/06/2021.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Governo Federal, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm>. Acesso em 11/06/2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1074/2009-TCU-Plenário. Relatório de Levantamento. Ministro-Relator Weder de Oliveira. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009a.

_____. Acórdão 1049/2014-TCU-Plenário. Representação. Ministro-Relator Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2014a.

_____. Acórdão 1194/2009-TCU-1ª Câmara. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2009b.

_____. Acórdão 1276/2008-TCU-Plenário. Auditoria de Conformidade. Ministro-Relator Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2008a.

_____. Acórdão 1346/2013-TCU-Plenário. Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2013a.

_____. Acórdão 1443/2013-TCU-Plenário. Representação. Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2013b.

_____. Acórdão 1568/2015-TCU-2ª Câmara. Tomada de Contas Simplificada. Ministra-Relatora Ana Arraes. Brasília: TCU, 2015a.

_____. Acórdão 1618/2011-TCU-Plenário. Representação. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2011a.



_____. Acórdão 170/2018-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria. Fiscobras 2016. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2018a.

_____. Acórdão 1851/2015-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria. Fiscobras 2011. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2015b.

_____. Acórdão 1895/2014-TCU-2ªCâmara. Tomada de Contas Especial. Ministra-Relatora Ana Arraes. Brasília: TCU, 2014b.

_____. Acórdão 2403/2015-TCU-2ªCâmara. Tomada de Contas Especial. Ministra-Relatora Ana Arraes. Brasília: TCU, 2015c.

_____. Acórdão 2417/2021-TCU-1ªCâmara. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2021.

_____. Acórdão 2491/2016-TCU-1ªCâmara. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2016.

_____. Acórdão 2597/2013-TCU-Plenário. Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2013c.

_____. Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2015d.

_____. Acórdão 289/2018-TCU-1ªCâmara. Prestação de Contas. Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2018b.

_____. Acórdão 2904/2014-TCU-Plenário. Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2014c.

_____. Acórdão 300/2011-TCU-Plenário. Tomada de Contas. Ministro-Relator José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2011b.

_____. Acórdão 3045/2013-TCU-Plenário. Representação. Ministro-Relator Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2013d.

_____. Acórdão 3227/2017-TCU-2ªCâmara. Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2017.

_____. Acórdão 336/2008-TCU-Plenário. Prestação de Contas. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2008b.

_____. Acórdão 337/2019-TCU-Plenário. Auditoria. Aplicação de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde de Dourados/MS. Ministro-Relator Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2019a.



_____. Acórdão 3389/2010-TCU-Plenário. Representação. Ministro-Relator Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2010a.

_____. Acórdão 4447/2020-TCU-2ª Câmara. Representação. Irregularidades em licitações e contratos conduzidos por organizações militares. Ministro-Relator Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2020.

_____. Acórdão 479/2010-TCU-Plenário. Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010b.

_____. Acórdão 484/2007-TCU-1ª Câmara. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Marcos Vilaça. Brasília: TCU, 2007a.

_____. Acórdão 7477/2015-TCU-2ª Câmara. Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. Ministra-Relatora Ana Arraes. Brasília: TCU, 2015e.

_____. Acórdão 7575/2015-TCU-1ª Câmara. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2015f.

_____. Acórdão 828/2013-TCU-Plenário. Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2013e.

_____. Acórdão 830/2014-TCU-Plenário. Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2014d.

_____. Acórdão 856/2015-TCU-Plenário. Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2015g.

_____. Acórdão 8799/2019-TCU-1ª Câmara. Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2019b.

_____. Acórdão 92/2003-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria. Ministro-Relator Humberto Souto. Brasília: TCU, 2003.

_____. Acórdão 929/2019-TCU-Plenário. Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2019c.

_____. Acórdão 985/2007-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria. Ministro-Relator Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2007b.

_____. Decisão 667/1995-TCU-Plenário. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva. Brasília: TCU, 1995.

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





Uma justiça administrativa no Brasil

Administrative Justice in Brazil

VITOR LEVI BARBOZA SILVA

Doutorando e Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Especialista em Direito Público pelo Damásio. Especialista em Gestão Pública pela UCDB. Administrador. Advogado. Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU).

PAULO CAVICHIOLI CARMONA

Pós-doutor pela Università del Salento, Lecce, Itália. Doutor e Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP. Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

SANDRO LÚCIO DEZAN

Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal. Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Delegado de Polícia Federal (DPF).

RESUMO

O artigo analisa o desenvolvimento da Justiça Administrativa brasileira, com origem na flexibilização do sistema de controle judicial formalmente adotado, o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição ou modelo inglês. Ao adotar técnicas administrativas-gerenciais, como a descentralização, a delegação e a regulação, a estrutura Estatal permitiu que, em paralelo com o Poder Judiciário, outras instituições detivessem suas próprias jurisdições, em suas respectivas áreas de atuação. Ao comparar o Tribunal de Contas da União (TCU) com o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), é possível identificar que todos possuem uma jurisdição baseada em suas respectivas expertises técnico-jurídicas e detêm a prerrogativa de decidir definitivamente em suas respectivas áreas. Trata-se da figura da coisa julgada formal ou coisa julgada administrativa. As premissas para esse movimento são o princípio da deferência (respeito) e o princípio da dualidade da jurisdição administrativa. Ao estudar a doutrina clássica das espécies de Justiça Administrativa, é possível verificar que também



se classifica como sistema de Justiça Administrativa eventual estrutura estatal em que as decisões definitivas acerca de questões técnico-jurídicas sejam tomadas por instituições não necessariamente vinculadas ao Poder Judiciário. Assim, identificou-se que o Brasil vive no modelo de sistema de controle judicial de transição, isto é, no modelo judiciarista ou quase-judicialista, cuja principal característica é a existência de instituições a par do organismo dos tribunais que exercem suas decisões com independência e definitude, mesmo que eventualmente sem força executiva.

Palavras-chave: Justiça Administrativa. Contencioso administrativo. Modelo francês. Coisa julgada formal. Princípio da deferência. Princípio da dualidade de jurisdição. Modelo judiciarista ou quase-judicialista.

ABSTRACT

The article analyzes the development of Brazilian Administrative Justice, originating from the flexibilization of the formally adopted judicial control system, the unified jurisdiction system, jurisdictional monopoly or the English model. By adopting administrative-managerial techniques, such as decentralization, delegation and regulation, the State structure allowed, in parallel with the Judiciary Power, other institutions to hold their own jurisdictions, in their respective areas of action. By comparing the Federal Court of Accounts with the Administrative Council for Tax Appeals and the Administrative Council for Economic Defense, it is possible to identify that they all have a jurisdiction based on their respective technical-legal expertise and hold the prerogative to decide definitively in their respective areas. It is the figure of formal *res judicata* or administrative *res judicata*. The premises for this movement are the principle of deference (respect) and the principle of duality of administrative jurisdiction. When studying the classical doctrine of types of Administrative Justice, it is possible to verify that an eventual state structure in which definitive decisions on technical-legal issues are taken by institutions not necessarily linked to the Judiciary Branch is also classified as an Administrative Justice system. Thus, it was identified that Brazil lives in the model of transitional judicial control system, that is, in the judiciary or quasi-judicialist model, whose main characteristic is the existence of institutions alongside the body of courts that exercise their decisions independently and definiteness, even if eventually without executive force.

Keywords: Administrative Justice. Administrative litigation. French model. Thing deemed formal. Principle of deference. Principle of dual jurisdiction. Judiciary or quasi-judicialist model.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública está sujeita a diversos tipos de controles: político, administrativo, social etc. Há também o controle judicial, sendo as suas espécies mais conhecidas pela doutrina: (i) o sistema de dupla jurisdição, jurisdição administrativa, contencioso administrativo ou modelo francês; e (ii) o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição, sistema judicial ordinário ou modelo inglês.



O sistema de dupla jurisdição, também conhecido como de sistema da jurisdição administrativa ou sistema francês, caracteriza-se pelo fato de que, ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma Justiça Administrativa¹.

Enquanto que o sistema de monopólio da jurisdição, conhecido também como sistema de jurisdição una ou modelo inglês, é aquele que todos os tipos de litígios ou disputas, privadas ou públicas, estão sujeitos única e exclusivamente a uma jurisdição, à Justiça Comum².

Assim como na Argentina e nos Estados Unidos da América, o Brasil também adota o modelo de monopólio da jurisdição, quando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, em seu art. 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle judicial ou princípio da supremacia judicial ou simplesmente princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”³.

Defendendo que o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou supremacia judicial é a principal garantia dos direitos subjetivos, Alexandre de Moraes destaca:

O Poder Judiciário, desde que haja plausibilidade de ameaça ao direito, é obrigado a efetivar o pedido de prestação judicial requerido pela parte de forma regular, pois a indeclinabilidade da prestação judicial é princípio básico que rege a jurisdição, uma vez que a toda violação de um direito responde uma ação correlativa, independentemente de lei especial que a outorgue⁴.

Considerando os desafios de atendimento satisfatório dos direitos fundamentais e sociais à população, bem como o frequente aumento da demanda de direitos, os Estados desenvolveram mecanismos em prol da eficiência pública, dentre os quais a descentralização, delegação e a regulação, destarte, houve o surgimento de diversas instituições, órgãos e entidades responsáveis pela administração, gerenciamento, fiscalização, regulação e solução de conflitos no âmbito dessas novas frentes.

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 569-570.

2 MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 198-200.

3 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: [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

4 MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1998, p. 197.



No Brasil, paralelamente ao Poder Judiciário, há diversas instituições, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), cujas decisões em suas respectivas áreas, em tese, não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, no aspecto material.

Portanto, a despeito de o Brasil adotar formalmente o sistema de monopólio da jurisdição (modelo inglês), percebe-se que, em algumas áreas específicas (contas públicas, questões tributárias e de defesa econômica), há outras instituições que exercem uma espécie de jurisdição própria, inclusive com poder de decisão final de mérito, instituto conhecido como coisa julgada formal ou administrativa.

Assim, com base na doutrina clássica das espécies de Justiça Administrativa, ao identificar características desta no sistema de controle judicial brasileiro, é razoável apontar que, no Brasil, há um movimento de flexibilização da jurisdição una ou modelo inglês (monopólio da jurisdição), abrindo espaço para o desenvolvimento do contencioso administrativo ou Justiça Administrativa.

2. A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Antes de adentrar na Justiça Administrativa, entende-se por “oportuno” a apresentação de considerações acerca da jurisdição, do conceito e da evolução do Direito Administrativo, bem como do serviço público.

Sobre jurisdição, é pertinente a consideração de Humberto Dalla Bernardina de Pinho:

Palavra que vem do latim *jurisdictio* (que etimologicamente significa dizer o direito), a **jurisdição** tem como fim último a pacificação social e consiste em um poder e dever do Estado, pois se, por um lado, corresponde a uma manifestação do poder soberano do Estado, impondo suas decisões de forma imperativa aos particulares, por outro, corresponde a um dever que o Estado assume de dirimir qualquer conflito que lhe venha a ser apresentado⁵. (grifei)

Fredie Didier Jr. entende que a jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo, efetivando e protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível⁶.

Partindo para o Direito Administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles, essa área da ciência jurídica representa “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os

5 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 54.

6 DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 153.



agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”⁷.

Citando Laferrière e Otto Mayer, Diógenes Gasparini defende o seguinte conceito de Direito Administrativo: “conjunto de regras jurídicas que disciplinam o relacionamento da Administração Pública com os administrados”⁸.

Já Fernanda Marinela ensina que “O Direito Administrativo pode ser conceituado, em sentido amplo, como um ramo do Direito Público Interno que tem como objeto a busca pelo bem da coletividade e pelo interesse público”⁹.

Sobre a evolução histórica do Direito Administrativo, rememorando a teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, Hely Lopes Meirelles pontua:

O impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito. Até então, o absolutismo reinante e o enfeixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição às ordens do Príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca, cristalizada na máxima romana “*quod principi placuit legis habet vigorem*”, e subsequentemente na expressão egocentrista de Luís XIV: “*L'État c'est moi*”. Na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos de realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da Administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentos, mas posteriormente reconheceu-se a conveniência de se desligar as atribuições políticas das judiciais. Num estágio subsequente foram criados, a par dos tribunais judiciais, os tribunais administrativos. Surgiu, assim, a Justiça Administrativa, e, como corolário lógico, se foi estruturando um Direito específico da Administração e dos administrados para as suas relações recíprocas. Era o advento do Direito Administrativo¹⁰.

7 MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 42.

8 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 66.

9 MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 2.

10 MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 54-55.



Também apontando a separação dos poderes como pressuposto para o surgimento do Direito Administrativo, Odete Medauar defende que o Direito Administrativo surgiu a partir de 1789 (Revolução Francesa), com o Estado Liberal de Direito, no qual agentes são vinculados, em relação aos administrados, por norma obrigatória e sancionada jurisdicionalmente¹¹.

Já sobre os serviços públicos, Gaston Jèze desenvolve a ideia de que o serviço público possui conexão com uma determinada satisfação de uma necessidade de interesse geral, por meio de procedimentos administrativos previamente definidos¹².

De forma mais analítica, Maria Sylvia di Pietro vincula o serviço público à atividade predominantemente pública, conforme ensina em sua obra:

Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, **sob regime jurídico predominantemente público**. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade. A própria Constituição Federal é farta em exemplos de serviços públicos, em especial os previstos no artigo 21 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 8/95: serviço postal e correio aéreo nacional (inciso X), serviços de telecomunicações (inciso XI), serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético, radiodifusão, navegação aérea, aeroespacial, transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros em fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território, transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, serviços de portos marítimos, fluviais e lacustres (inciso XII); serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (inciso XV); serviços nucleares (inciso XXIII). E ainda os serviços sociais do Estado, como saúde, educação, assistência social, previdência social, cultura, entre outros¹³. (grifei)

Feitas essas considerações, adentra-se no estudo da Justiça Administrativa.

Em termos gerais, a Justiça Administrativa pode ser conceituada como um sistema de mecanismos e de formas ou processos destinados à resolução judicial das controvérsias nascidas de relações jurídicas administrativas¹⁴.

11 MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 13-28.

12 JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo**: la técnica jurídica del derecho público francés. Tomo I. Buenos Aires: Depalma, 1948, p. 5-27.

13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 191-192.

14 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012, p. 7.



Discorrendo acerca do sistema francês de jurisdição ou contencioso administrativo, José dos Santos Carvalho Filho destaca:

A expressão **contencioso administrativo** tem dois sentidos. Um deles é a denominação dada ao sistema da dualidade de jurisdição. O outro significa qualquer tipo de conflito que tramite na via administrativa. Ou seja, mesmo nos países que não adotam o sistema em foco, existe o contencioso administrativo neste último sentido, porque em todos os lugares é permitido que o indivíduo reclame da Administração junto a seus próprios órgãos. Os recursos de reclamação e de representação, por exemplo, formam um contencioso administrativo, porque tramita na via administrativa. O **sistema do contencioso administrativo**, também denominado de **sistema da dualidade de jurisdição** ou **sistema francês**, se caracteriza pelo fato de que, ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma Justiça Administrativa. Esse sistema, adotado pela França e pela Itália, entre outros países sobretudo europeus, apresenta juízes e tribunais pertencentes a Poderes diversos do Estado. Em ambas as Justiças, as decisões proferidas ganham o revestimento da res iudicata, de modo que a causa decidida numa delas não mais pode ser reapreciada pela outra. É desse aspecto que advém a denominação de sistema de dualidade de jurisdição: a jurisdição é dual na medida em que a função jurisdicional é exercida naturalmente por duas estruturas orgânicas independentes – a Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa. A Justiça Administrativa tem jurisdição e competência sobre alguns litígios específicos. Nunca serão, todavia, litígios somente entre particulares; nos conflitos, uma das partes é necessariamente o Poder Público¹⁵. (grifei)

Em sua obra, José Carlos Vieira de Andrade relata que, em um primeiro momento, a Justiça Administrativa nasceu voltada à proteção das garantias dos particulares, sobretudo das atuações ilegítimas da Administração. Na época de seu surgimento, tinha-se a ideia de que a administração centralizada era inimiga potencial das liberdades. Posteriormente, especialmente com o desenvolvimento de pluralidade de administrações (descentralização, desconcentração, delegações, privatizações, independência orgânica etc.), a Justiça Administrativa abarcou os litígios intra e inter administrativos¹⁶.

Há diversos países que adotam a Justiça Administrativa: Alemanha, Espanha, França, Itália e Portugal.

No artigo “O processo administrativo: aspectos gerais e experiências nacionais e internacionais”, os autores Vitor Levi e Paulo Carmona tratam do modelo adotado na França:

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 569-570.

16 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012, p. 7.



A França apresenta um modelo único de jurisdição bi-partida. O sistema judiciário francês é dividido em **justiça administrativa** e **justiça judicial**. A jurisdição administrativa exerce, na França, duas funções distintas: atua como uma jurisdição propriamente dita, conhecendo e julgando as causas que envolvam questões administrativas e como consultora jurídica do Governo e da Administração. Para o Direito Francês, os procedimentos perante a Administração são chamados de “*procédure administrative non contentieuse*”. O *contentieux administratif* não abrange o procedimento perante a Administração, envolve apenas as ações judiciais tendo por objeto algum ato característico do exercício de prerrogativas de potestade pública, que os franceses chamam de “*procès administratif*”. Então, a decisão tomada no bojo do *procédure administrative non contentieuse* é de natureza administrativa (autoridade de coisa decidida) e não transita em julgado. Diferentemente, a decisão proferida na competência do *procès administratif*, em que as partes litigam em igualdade de condições, possui natureza jurisdicional e é revestida de autoridade de coisa julgada¹⁷. (grifei)

Já no âmbito da Itália, Rogério Tadeu Romano faz a ressalva que a Justiça Administrativa italiana possui peculiaridades em sua limitação de apreciar vícios jurídicos do ato impugnado:

Na Itália, após a Lei de 20 de março de 1865, que aboliu o Contencioso Administrativo, a defesa se faz por diversos órgãos, que podem ser qualificados como da Justiça Comum e da Justiça Administrativa. À primeira pertencem os juízes e tribunais ordinários; à segunda, o Conselho de Estado, as Juntas Provinciais Administrativas e inúmeros órgãos menores da jurisdição especial. (...) A jurisdição administrativa dispõe de meios adequados para conferir efetividade a seus provimentos. O juiz ou irá se substituir à Administração Pública e constituirá a situação que esta devia ter posto em prática ou expedirá ordens à Administração Pública e, se preciso, nomeará um comissário que atuará no lugar do administrador renitente. Em caso de descumprimento da ordem o juiz poderá denunciar o funcionário transgressor ao procurador-geral da *Corte dei Conti*, para propositura de ação de responsabilidade. A multa diária, em favor do credor, já estava prevista no Projeto Carnelutti (1926), anterior ao CPC italiano de 1942. Na Justiça Administrativa, especialmente no Conselho de Estado, há uma jurisdição limitada quando o órgão somente pode apreciar os vícios jurídicos do ato impugnado, no que se chama de jurisdição de legitimidade; e jurisdição plena, ou de mérito, quando o exame abrange ainda os vícios administrativos do ato. (...) **Assim a Justiça Administrativa limita-se a pronunciar sentença constitutiva não podendo pronunciar sentença condenatória.** Poderá a Justiça Administrativa italiana, em alguns casos,

17 SILVA, Vitor Levi Barboza; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O processo administrativo: aspectos gerais e experiências nacionais e internacionais.** Revista Juris Plenum Direito Administrativo, Caxias do Sul, RS, Ano V, n. 20, p. 119-142, out./dez. 2018.



proferir decisões meramente declaratórias. De toda sorte, não pode a Justiça Administrativa se pronunciar com relação a atos meramente abstratos como lei formal, decreto-lei e ainda decreto-legislativo¹⁸. (grifei)

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa de 1976 prevê, inclusive, a existência de um Supremo Tribunal Administrativo. Tal previsão está contida em seu art. 209:

1. Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais: a) O Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância; b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais; c) O Tribunal de Contas”. Adiante, no art. 212 do mesmo diploma, é delimitada a competência da Justiça Administrativa portuguesa: “3. Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais¹⁹.”

Tendo em vista as peculiaridades dos sistemas jurídicos de cada nação, é cabível entender que, mesmo adotando o modelo de Jurisdição Administrativa, há especificidades de acordo com a cultura e o desenvolvimento jurídico dos respectivos países.

Em sua obra, José Carlos Vieira de Andrade aborda os principais modelos históricos de justiça administrativa. Em síntese, o autor discorre sobre os modelos objetivistas e subjetivistas; organizativos; e processuais (ou operativos). Abaixo, segue uma pequena síntese dos principais pontos apresentados pelo autor:

Modelos objetivistas e subjetivistas

a) Objetivistas (modelo francês): a função do contencioso visa prioritariamente à defesa da legalidade, do interesse público e da tutela de direitos (particulares);

b) Subjetivistas (modelo alemão): os objetos são os atos e a verificação da legitimidade do exercício do poder administrativo.

Modelos organizativos

a) Modelo administrativista (administrador-juiz, autotutela, jurisdição reservada): decisão final dos litígios administrativos compete aos órgãos superiores da Administração (julgar a administração é ainda administrar).

18 ROMANO, Rogério Tadeu. **Apontamentos sobre o sistema constitucional italiano**. Jus, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71243/apontamentos-sobre-o-sistema-constitucional-italiano>>

19 PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 2/12/2020.



Modelo fortemente centralizado no governo e em que o contencioso administrativo era visto como instrumento de realização do interesse público;

b) Modelo judiciarista ou quase-judiciarista (jurisdição delegada ou transferida) [modelo de transição]: a resolução dos litígios relativos à Administração, por não ser substancialmente estranha à função jurisdicional, cabe a autoridades “judiciárias”, que são órgãos administrativos independentes, alheios à orgânica dos tribunais, apesar da sua nomenclatura de “tribunais administrativos”. Em regra, sem autoridade executiva;

c) Modelo judicialista (Tribunais integrados numa ordem judicial): a decisão das questões jurídicas administrativas cabe a tribunais integrados numa ordem judicial (julgar a administração é verdadeiramente julgar);

d) Modelo administrativista mitigado: consulta obrigatória a um órgão administrativo independente;

e) Modelo judicialista mitigado: força executiva inexistente ou limitada das sentenças dos Tribunais;

Modelos processuais (ou operativos)

a) Modelo francês (natureza objetivista, contencioso especial, Tribunais administrativos independentes): baseado na ideia de separação dos poderes (contencioso especial); há uma processualística própria no contencioso, formada por recursos, impugnações etc.; e possui uma natureza objetivista, exercendo a função de fiscalização da legalidade;

b) Modelo alemão (natureza subjetivista, Justiça administrativa, ações de jurisdição plena): jurisdicionalização total (material, processual e orgânica) do contencioso administrativo; desenvolvimento dos meios de ação de jurisdição plena (anulatórias, declaratórias, condenatórias etc.); e possui uma natureza subjetivista, focado na fiscalização judicial da atividade administrativa²⁰;

Refletindo acerca do estudo, sobretudo sobre os modelos organizativos, é possível constatar que há uma gama de variáveis caracterizadoras do modelo de Justiça Administrativa que, conforme o ideal de contencioso administrativo se desenvolve, o controle judicial estatal perpassa, em sequência ou não, pelos modelos administrativistas, judiciarista ou quase-judiciarista e judicialista.

Assim, frente à diversidade de modelos e características, é possível rotular um sistema de controle judicial como de Justiça Administrativa mesmo quando as decisões das questões

20 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012, p. 11-22.



jurídicas administrativas não cabem a tribunais integrados numa ordem judicial (julgar a administração é verdadeiramente julgar).

Em outras palavras, pode-se classificar determinado sistema de controle judicial como Justiça Administrativa ainda que não haja uma estrutura formal de tribunais administrativos, pois, para determinadas classificações clássicas, esse arranjo institucional é dispensável (modelo organizativo judiciarista ou quase-judicialista).

3. A FLEXIBILIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE JUDICIAL BRASILEIRO

Conforme o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”²¹, o Brasil adota o sistema de monopólio da jurisdição (modelo inglês).

De acordo com a visão clássica do modelo inglês, apenas o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional e profere decisões com caráter permanente (coisa julgada material).

Acontece que, no Brasil, simultaneamente ao Poder Judiciário, há outras instituições públicas, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que também possuem áreas de atuação específicas nas quais suas decisões devem ser respeitadas como definitivas, pelo menos no aspecto formal (coisa julgada formal ou administrativa).

Sobre a coisa julgada administrativa, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera:

A coisa julgada administrativa é a situação sucessiva a algum ato administrativo em decorrência do qual a Administração fica impedida não só de retratar-se dele na esfera administrativa, mas também de questioná-lo judicialmente”, e continua: “assim, toda vez que a Administração decidir um dado assunto em última instância, de modo contencioso, ocorrerá a chamada “coisa julgada administrativa”²².

Assim, apesar de no Brasil se adotar o sistema de monopólio da jurisdição (modelo inglês) clássico, é possível identificar áreas específicas (contas públicas, questões tributárias e de defesa econômica), em que o sistema de controle judicial parece permitir certa flexibilização, norteado por princípios como o da deferência e dualidade da jurisdição administrativa.

21 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: [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 427.



3.1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União é o órgão constitucional responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Dentre suas missões constitucionais (art. 71 da Constituição Federal de 1988), podem-se destacar as de: realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades sujeitas à sua jurisdição; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; e assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Ainda no âmbito constitucional, segundo o art. 73 da Carta Magna, o Tribunal, integrado por 9 Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 (competência privativa dos tribunais do judiciário). Nessa perspectiva, de acordo com o art. 4º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LO/TCU), o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Abordando o tema jurisdição do TCU, Jacoby Fernandes cita a exposição de Frederico Pardini a respeito da jurisdição especial dos Tribunais de Contas brasileiros, nos seguintes termos:

É claro que o conteúdo da jurisdição dos Tribunais do Poder Judiciário difere do conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas da União. O conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas, exercida com exclusividade, examina a legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas; enquanto a jurisdição dos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das duas partes que compõem a relação processual²³.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas da União pratica a sua jurisdição independentemente das demais instâncias, pois o Tribunal detém competências próprias e privativas, previstas explícita e diretamente pela Constituição Federal, inexistindo, assim, a priori, litispendência entre o processo do TCU e outro tratando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, inciso II, prevê que compete ao Tribunal de Contas da União “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades

23 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – vol. 3. – Jurisdição e Competência**. 4ª ed. rev. atual. e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 147.



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”. Como já mencionado, refere-se à função judicante do TCU.

Na Lei Orgânica do TCU, versa-se mais detalhadamente sobre o assunto no Título II (Julgamento e Fiscalização), em que “[a]s contas dos administradores e responsáveis serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa” (art. 7º). “Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo, devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade” (art. 7º, parágrafo único). Trata-se, pois, da função judicante da Corte de Contas Federal.

Assim, a função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, CF/88).

Acerca da função judicante dos Tribunais de Contas, Jacoby Fernandes ensina que esta garante a coisa julgada administrativa, que é a decisão na esfera administrativa da qual não cabe mais recursos. Contudo, mesmo irrecorrível, é passível de ser modificada, seja pelo princípio da autotutela da Administração (Súmula 473 do STF), seja pelo recurso ao Poder Judiciário²⁴.

A respeito do ponto, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, Valdecir Fernandes Pascoal ressalta que o entendimento dominante é que não existe no Brasil o chamado contencioso administrativo, de sorte que as decisões administrativas dos Tribunais de Contas, enquanto atos administrativos, estão sujeitas ao controle jurisdicional²⁵.

Ainda sobre a função judicante do Tribunal, recentemente surgiram diversas jurisprudências reforçando a possibilidade de a Corte de Contas Federal julgar as contas de pessoas jurídicas privadas, ainda que não haja solidariedade com agentes públicos, inclusive com a possibilidade da desconsideração da pessoa jurídica.

Caso empresa privada cause dano ao erário, é possível ao TCU julgar suas contas irregulares e condená-la em débito, ainda que não haja solidariedade com agentes públicos. (Acórdão TCU 8.744/2016-2.C).

É juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição

24 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3ª ed. Fórum, Belo Horizonte, 2013, p. 178-179.

25 PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8ª ed. Elsevier/Método, Rio de Janeiro, 2013, p. 76.



Federal c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. (Acórdão TCU 8.017/2016-2.C).

O TCU pode julgar as contas de empresa contratada que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição Federal). (Acórdão TCU 1.523/2016-P).

O agente particular pode ser responsabilizado individualmente por danos causados ao erário, independentemente de ter sido comprovada a sua atuação em conjunto com agente da Administração Pública. (Acórdão TCU 1.160/2016-P).

No exercício de suas competências constitucionais, o TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica para atingir os verdadeiros responsáveis pelos atos tidos como irregulares. A desconsideração da personalidade jurídica não é atividade privativa do Poder Judiciário. (Acórdão TCU 5.764/2015-1.C).

Havendo abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, o TCU aplica a teoria da desconsideração da personalidade jurídica para responsabilizar os sócios da empresa contratada pelo dano causado ao erário, com fundamento no art. 50 do Código Civil. (Acórdão TCU 4.481/2015-1.C).

No âmbito do julgamento das contas, é consenso que a independência das instâncias só não prevalece quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Isto é, a absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição penal for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade do gestor não é excluída. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.

De outro modo, o princípio da independência das instâncias permite ao TCU apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito.

3.2 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS (CARF)

Segundo a Lei 11.941, de 2009 c/c o art. 1º da Portaria MF 153, de 2018, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) é o órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, que tem por finalidade julgar recursos de ofício e voluntário de decisão de 1ª (primeira) instância, bem como os recursos de natureza especial, que versem



sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Portanto, no sistema tributário nacional, o CARF é o órgão de última instância e suas decisões finais, em tese, fazem coisa julgada formal, isto é, não são passíveis de recursos.

Explicando o cenário, Bianca Ramos Xavier argumenta que, no CARF, verifica-se a atuação da chamada administração judicante, ao contrário da administração ativa. Segundo a autora, na administração ativa, a exemplo da fiscalização, a atuação está focada na aplicação concreta da lei, na aplicação da lei ao caso concreto (subsunção), precipuamente formando as relações jurídicas; sua atuação não é aplicar a justiça, isto é, trata-se de atuação funcional vinculada aos termos da lei. Diferentemente na administração judicante, o objetivo é solucionar controvérsias decorrentes da relação entre Fisco e contribuinte. Na administração ativa, prevalece o interesse público, e, na administração judicante, o interesse é a ordem jurídica, no sentido de se restabelecer situação em que a ação da administração pública tenha atingido direitos dos contribuintes²⁶.

Porém, considerando que o Brasil adota o sistema de controle judicial uno ou modelo inglês, após acalorada discussão judicial, orientando essa administração judicante no âmbito tributário, o Parecer PGFN/CRJ 1.087, de 2004, reconheceu a possibilidade referente ao questionamento judicial no âmbito do processo administrativo federal, em algumas hipóteses (legalidade, juridicidade e erro de fato), conforme excerto abaixo:

Despacho: Aprovo o Parecer PGFN/CRJ N° 1087 /2004, de 19 de julho de 2004, pelo qual ficou esclarecido que: **1) existe, sim, a possibilidade jurídica de as decisões do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, que lesarem o patrimônio público, serem submetidas ao crivo do Poder Judiciário, pela Administração Pública, quanto à sua legalidade, juridicidade, ou diante de erro de fato.** 2) podem ser intentadas: ação de conhecimento, mandado de segurança, ação civil pública ou ação popular. 3) a ação de rito ordinário e o mandado de segurança podem ser propostos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio de sua Unidade do foro da ação; a ação civil pública pode ser proposta pelo órgão competente; já a ação popular somente pode ser proposta por cidadão, nos termos da Constituição Federal.

Percebe-se, em vista disso, que, embora prevaleça o modelo inglês no sistema de controle judicial brasileiro, o CARF possui a prerrogativa de coisa julgada formal em questões de direito tributário, isto é, em tese, apenas decisões quanto à sua legalidade, juridicidade ou erro de fato podem ser consideradas em apreciações judiciais.

26 XAVIER, Bianca Ramos. **O Controle Judicial das Decisões Proferidas pelo Carf favoráveis ao contribuinte.** 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, p. 54.



James Marins comenta acerca da questão da relevância do contencioso administrativo tributário. Para o autor, o excesso de normas e a complexidade do tema são algumas das razões que justificam um tratamento diferenciado da matéria:

A importância do contencioso administrativo e a necessidade de sistematização da forma como que irá ser travada a disputa sob determinado crédito tributário se justifica, do ponto de vista do direito material, em razão do excesso de normas jurídicas que acarretam em alta complexidade do sistema e possíveis diversidades de interpretação sobre a matéria tributável. Em razão, igualmente, de modelo assistemático e antinômico, eis que se soma à inflação legislativa o fato de tais normas serem antinômicas entre si, ou seja, as normas emitidas, muitas das vezes, não encontram amparo no ordenamento jurídico e acabam indo de encontro com os ditames legais das normas superiores a que estão submetidas. Excesso de inconstitucionalidades, uma vez que as antinomias normalmente ocorrem com o texto constitucional, dada a peculiaridade de nossa constituição tão extensa em matéria tributária²⁷.

Outro ponto que milita a favor de uma “jurisdição administrativa tributária” é o desenvolvimento da ideia do princípio da dualidade da jurisdição administrativa, que consistiria em constatar a necessidade de um contencioso administrativo ou uma Justiça Administrativa como modo de operacionalizar o aprimoramento da prestação jurisdicional estatal, possibilitando que o Estado atue de forma especializada e eficiente.

Por fim, Bianca Ramos Xavier ressalta que o fato de o CARF fazer parte da própria estrutura do Ministério da Fazenda termina por acarretar, na consciência popular, certo descrédito ao contencioso administrativo, pois as empresas e os particulares se posicionam com incredulidade diante da existência de imparcialidade no julgamento realizado pelo próprio ente que cobra tributo²⁸.

3.3 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, que exerce, em todo o território nacional, as competências relativas à fiscalização da livre concorrência no mercado.

Segundo o art. 4º da Lei 12.529, de 2011, “O CADE é entidade judicante com jurisdição em todo o território nacional, que se constitui em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e competências previstas nesta Lei.”. A

27 MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 21.

28 XAVIER, Bianca Ramos. **O Controle Judicial das Decisões Proferidas pelo Carf favoráveis ao contribuinte**. 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, p. 55.



aludida autarquia é constituída por um Tribunal Administrativo, uma Superintendência e um Departamento de Estudos Econômicos (art. 5º). A função judicante do CADE é exercida por meio de seu Tribunal Administrativo:

Art. 6º O Tribunal Administrativo, órgão judicante, tem como membros um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de 30 (trinta) anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal²⁹.

Em síntese, as competências do CADE giram em torno da fiscalização, do processamento e do julgamento acerca de infrações à ordem econômica, cujas decisões são definitivas administrativamente, operando-se, então, a coisa julgada formal ou administrativa.

Em decisão recente em sede de Recurso Extraordinário (RE 1.089.55/DF), cujo julgamento ocorreu em 28 de maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que o Poder Judiciário não pode fazer a revisão judicial do mérito da decisão administrativa proferida pelo CADE.

No caso citado, o CADE instaurou uma investigação para apurar os indícios de que determinada empresa estaria fomentando a formação de cartel e estabelecendo barreiras à entrada de outras empresas no mesmo ramo de mercado, condutas que configurariam infração da ordem econômica.

Ao final do processo administrativo, o CADE entendeu que a empresa exerceu pressão em membros dos Poderes Executivo e Legislativo para que não fosse autorizada a entrada de um concorrente específico no mercado. Diante disso, o CADE aplicou à empresa penalidades previstas no art. 37 da Lei 12.529, de 2011.

Inconformada, a empresa punida ajuizou ação ordinária na Justiça Federal em face do CADE requerendo a anulação da decisão proferida no processo administrativo. Na ação, a empresa argumentou que teria realizado mero “*lobby*”, prática inapta a configurar infração à ordem econômica.

No julgamento, citando a expertise técnica do CADE e o princípio da deferência (respeito) ao mérito das decisões proferidas por órgãos eminentemente técnicos, o STF restabeleceu a decisão sancionadora do CADE proferida em processo administrativo:

O Poder Judiciário não pode fazer a revisão judicial do mérito da decisão administrativa proferida pelo CADE. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica exigem que o Poder Judiciário tenha uma postura deferente (postura de respeito) ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. A análise jurisdicional deve se limitar ao exame da legalidade ou abusividade do ato administrativo. O CADE é quem detém

29 BRASIL. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm>. Acesso em: 2/12/2020.



competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama acentuada expertise. STF. 1. Turma. RE 1.083.955/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/5/2019 (Info 942/STF).

Assim, o STF entendeu que, quando for o caso, o controle jurisdicional deve limitar-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos.

Ainda na aludida decisão, ao frisar a necessidade de respeito ou dever de deferência do Judiciário às decisões administrativas adotadas por instituições com jurisdição técnica, o STF ressaltou como premissas: (i) a falta de conhecimento técnico e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados; e (ii) a possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.

Percebe-se, portanto, mais um caso de flexibilização do sistema de controle judicial de jurisdição una ou modelo inglês adotado no Brasil.

4. CONCLUSÃO

O trabalho teve como meta averiguar eventual desenvolvimento de uma Justiça Administrativa brasileira, com origem na flexibilização do sistema de controle judicial formalmente adotado atualmente, o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição, sistema judicial ordinário ou modelo inglês.

Preliminarmente, abordaram-se aspectos conceituais dos dois sistemas de controle judicial mais conhecidos: sistema de dupla jurisdição (modelo francês) e o sistema de jurisdição única (modelo inglês).

Após ponderar sobre a estratégia brasileira contemporânea de atendimento satisfatório dos direitos e demandas sociais, por meio de técnicas administrativo-gerenciais de descentralização, delegação, regulação, entre outras, identificou-se que, ao lado do Poder Judiciário brasileiro, há instituições cujas especificidades de suas atividades fizeram com que suas atuações fossem emergidas ou contempladas com uma jurisdição própria.

Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1988 determinou que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisdição própria e privativa, cabendo a esse órgão o julgamento das contas públicas federais, em última instância. O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) também é a última instância federal no âmbito do sistema tributário nacional. E o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) também possui função judicante no seu campo de atuação, fiscalização da livre concorrência no mercado.



Ao comparar o TCU com o CARF e o CADE, é possível identificar que todos possuem uma jurisdição baseada em suas respectivas expertises técnico-jurídicas. Todas essas instituições detêm a prerrogativa de decidir definitivamente em suas respectivas áreas, e, em tese, o Poder Judiciário não pode rever o mérito dessas decisões. Trata-se da figura da coisa julgada formal ou coisa julgada administrativa.

Os principais argumentos em prol dessa autonomia são o princípio da deferência (respeito), frente ao reconhecimento da falta de capacidade técnica do Poder Judiciário e da expertise e primazia na interpretação de determinadas instituições, e o princípio da dualidade da jurisdição administrativa, que reconhece o contencioso administrativo como um sistema de maior especialização e eficiência na atuação estatal.

Dessa forma, embora formalmente o sistema de controle judicial adotado no Brasil seja o de monopólio da jurisdição (modelo inglês) clássico, constatou-se que há áreas específicas (contas públicas, questões tributárias e de defesa econômica) em que o sistema de controle judicial de jurisdição una permitiu certa flexibilização.

Ao estudar a doutrina clássica das espécies de Justiça Administrativa, é possível verificar que também se classifica como sistema de Justiça Administrativa eventual estrutura Estatal em que as decisões definitivas acerca de questões jurídicas-técnicas sejam tomadas por instituições não necessariamente vinculadas ao Poder Judiciário.

Conclui-se, portanto, que o Brasil vive em um modelo de sistema de controle judicial de transição, isto é, no modelo judiciarista ou quase-judicialista, cuja principal característica é a existência de instituições (TCU, CARF e CADE) a par do organismo dos tribunais judiciais, que exercem suas decisões com independência e definitude, ainda que eventualmente sem força executiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2/12/2020.

BRASIL. Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11941.htm>. Acesso em: 2/12/2020.

BRASIL. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm>. Acesso em: 2/12/2020.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 2/12/2020.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno, Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 2/12/2020.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 2/12/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – vol. 3. – Jurisdição e Competência**. 4. ed. rev. atual. e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. Fórum, Belo Horizonte, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo: la técnica jurídica del derecho público francés**. Tomo I. Buenos Aires: Depalma, 1948.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

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

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais. **Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência.** 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1998.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 8 ed. Elsevier/Método, Rio de Janeiro, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Apontamentos sobre o sistema constitucional italiano.** Jus, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71243/apontamentos-sobre-o-sistema-constitucional-italiano>>. Acesso em: 2/12/2020.

SILVA, Vitor Levi Barboza; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O processo administrativo: aspectos gerais e experiências nacionais e internacionais.** Revista Juris Plenum Direito Administrativo, Caxias do Sul, RS, Ano V, n. 20, p. 119-142, out./dez. 2018.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa.** 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012.

XAVIER, Bianca Ramos. **O Controle Judicial das Decisões Proferidas pelo Carf favoráveis ao contribuinte.** 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo.

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



O Imperador e o Visconde: dois projetos de modernização divergentes orientados pelo rigor técnico-científico

The Emperor and the Baron of Mauá: ideological divergent development models, both guided by technical-scientific methods

Gabriela Cilda Chaul Cruz

Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília. Pós graduada em Relações Internacionais e em Gestão Pública. Bacharel em Relações Internacionais pelo UniCEUB. Atualmente trabalha como Assessora no Tribunal de Contas do Distrito Federal.

RESUMO

Os ideais de justiça e de desenvolvimento socioeconômico não são consensuais: anseios e objetivos variam com o tempo, o lugar e a cultura. A governança existe para facilitar a satisfatória gestão e os resultados de projetos diversos, independentemente de contextos ideológicos. O Brasil ainda tem muito a trilhar em direção aos níveis de desenvolvimento e justiça modernos. Há resquícios de uma estrutura política colonizada. Lições trazidas há séculos pelas Revoluções Francesa e Industrial ainda não foram incorporadas pelas elites do governo, apesar de já estarem presentes nos projetos nacionais sugeridos por Dom Pedro II e Mauá, que constituem, portanto, guias históricos para a modernização socioeconômica brasileira.

Palavras-chave: Controle administrativo. Governança. Desenvolvimento socioeconômico. Justiça.

ABSTRACT

The ideal concepts of justice and socioeconomic development are not consensual: aspirations and goals vary through time, place, and culture. Governance is a mechanism employed to facilitate satisfactory project management and results, regardless of the ideological contexts. Brazil has a long way to go before achieving full implementation of modern standards of socioeconomic development and justice. The country still displays signs of a submissive political structure derived from colonization. New concepts and practices deriving from the French and



Industrial Revolutions have yet to be considered by the governmental elite. Emperor Dom Pedro II and Mauá's national plans already contemplated these concepts, and, therefore, are historical guides for this journey.

Keywords: administrative control; governance; social-economic development; justice.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de controle administrativo surge à medida que as organizações sociais, privadas e públicas, tornam-se maiores e mais complexas. A promoção de governança é relevante quando a gestão do patrimônio próprio é realizada por meio da delegação de autoridade e poder a terceiros. (TEIXEIRA & GOMES, 2019, p. 523). Antes da segunda metade do século XVIII, quando as posições de proprietário e de administrador eram exercidas pela mesma pessoa, ou pela mesma família, não existia grande preocupação com prestação de contas, responsabilização e transparência. Proprietários, como agentes econômicos e políticos racionais, não possuíam motivos para tomar decisões prejudiciais ao seu patrimônio.

No âmbito do setor público, as monarquias absolutistas (patrimonialistas) também não se submetiam a medidas de controle. A célebre frase "*L'État c'est moi*" (O Estado sou Eu), atribuída ao rei francês Luís XIV (1638-1715), sumariza o modelo de gestão pública predominante da época. Nesse cenário político, as decisões do soberano não deveriam ser questionadas, e os súditos eram coagidos a segui-las, independentemente de serem justas ou não. As Revoluções Francesa e Industrial inauguraram a Idade Moderna, e, a partir de então, a prestação de contas à sociedade passou a ser critério fundamental de legitimidade das autoridades políticas.

Enquanto as tecnologias trazidas pela Revolução Industrial viabilizaram a expansão das produções e da população mundial, as revoluções liberais representaram o esforço de emancipação das massas sociais em relação às tradicionais elites, em sua maioria dinastias hereditárias. No campo das ciências sociais, isso é observado pela publicação de trabalhos inovadores, como "*A Riqueza das Nações*" (1776), de Adam Smith, que inaugura os estudos sobre economia moderna; e "*À Paz Perpétua*" (1795), de Immanuel Kant, que defende a racionalização e a secularização da política como o caminho para estabilidade internacional, em um mundo pós-revolucionário.

Os dilemas sobre a natureza humana, por sua vez, não foram superados pela transição entre a Idade Antiga e a Idade Moderna. Ainda hoje as teorias de Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704) são objeto de debates, críticas e reflexões (WEFFORT, 2004). O problema do principal vs. agente começa, então, a ser um desafio enfrentado pelas empresas e pelos governos. Reconhece-se a existência do risco moral: **como garantir que os delegados, instituídos pelos proprietários, representarão fielmente os interesses daqueles os quais representam e não os seus próprios?**



Todo controle pressupõe a existência de critérios de referência. Porém, quando o risco moral é enfrentado, a definição de conceitos relativos aos ideais de justiça não é consensual, tampouco absoluta: varia de acordo com a sociedade, com o espaço geográfico e com a história. Portanto, **o controle é naturalmente um tema dinâmico, polêmico e autocrítico**. Dinâmico, pois sofre impacto das mudanças culturais, territoriais e temporais; polêmico, porque não oferece uma resposta igualmente satisfatória a todos, simultaneamente; e autocrítico, pois sua finalidade é a proteção dos interesses legítimos do todo (principal ou proprietários) em relação às suas partes (agentes ou administradores).

A construção do Estado brasileiro foi iniciada em decorrência da Revolução Francesa. Antes da vinda da família real para o Rio de Janeiro (1808), o Brasil era administrado a distância, quase impessoalmente, como propriedade a serviço da Coroa portuguesa, não como parte integrante do Estado português. O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, tentativa reacionária às transformações e independências das antigas colônias inglesas na América, durou apenas sete anos, de 1815 a 1822 (GOMES, Laurentino, 2007). Apesar de a formação política brasileira ser posterior à Revolução Francesa, isso não significou imunidade contra a influência dos modelos e práticas absolutistas e patrimonialistas. “Transformado em Reino Unido já em 1815, o Brasil **distanciava-se aos poucos** de seu antigo estatuto colonial, ganhando uma **autonomia relativa**, jamais conhecida naquele contexto.” (SCHWARCZ, Lilia, 1998, p. 50, grifo nosso)

O imperador Dom Pedro II, diferentemente do avô, Dom João VI, entendia a importância de adequar as lideranças políticas à modernidade. Governou o Brasil por 49 anos (1840-1889), durante o Segundo Reinado. O imperador preocupou-se em conferir maior legitimidade ao governo central, entendida como requisito para o Brasil tornar-se uma nação desenvolvida. O registro no seu diário do dia 31 de dezembro de 1861, mês em que completou 36 anos, destaca a necessidade do controle financeiro e da manutenção da estabilidade (legalidade) das atividades do governo. Posteriormente, a imagem do imperador também foi resgatada, por importantes intérpretes do Brasil, como um dos grandes estadistas nacionais:

[...] a imagem do ex-monarca tomava um novo rumo: d. Pedro se tornava, paradoxalmente, um modelo dos ideais republicanos. Assis Chateaubriand, por exemplo, em artigo de 17 de novembro de 1925 em O Jornal, descreve o “Brasil Tupi” que d. Pedro governou e termina classificando-o de **“a mais luminosa e a mais pura encarnação de republicano que ainda tivemos”** [...] enquanto a Academia Brasileira de Letras inicia um ciclo de conferências sobre d. Pedro II, o jornal O Estado de S. Paulo publica artigos sob o título **“D. Pedro II, o Magnânimo”** (SCHWARCZ, 1998, p. 756, grifo nosso).

Por sua vez, Irineu Evangelista de Souza, Visconde de Mauá, promovia o controle contábil de suas empresas e prezava pela estrita legalidade de seus negócios. Apesar das divergências políticas e econômicas em relação ao imperador, o Visconde respeitava a ordem pública e submetia-se às decisões do governo, ainda que não lhe fossem favoráveis. Ao final da vida, publicou o documento “Exposição aos Credores” (1878), mais conhecido como sua autobiografia.



Analisando tais registros, pretende-se, neste trabalho, evidenciar como lideranças partidárias de ideologias e crenças divergentes defenderam valores republicanos e democráticos essenciais: **participação popular direta, garantia de direitos fundamentais e controle financeiro.**

Para tanto, a manutenção de instrumentos de controle figura como requisito indispensável ao desenvolvimento das instituições. Dom Pedro II mostrou-se sensível às ideias republicanas, em especial a defesa da democracia, pelo voto direto, como evidenciam notas em seu diário (Diário de Dom Pedro II, 31 de dezembro de 1861). Por sua vez, Mauá tornou-se o maior empresário do período imperial, “o rigor contábil de suas empresas não tinha paralelo no Brasil. Até mesmo as pequenas gorjetas dadas a funcionários subalternos tinham um registro próprio” (CALDEIRA, Jorge, 2020, p. 529). Adicionalmente, ambos eram a favor da causa abolicionista, como veremos em mais detalhe adiante.

No primeiro semestre de 2021, tanto o rigor contábil das finanças públicas como a solidez das instituições democráticas foram temas de calorosas discussões. Destacam-se a aprovação da polêmica Lei nº 14.133/2021 – que traz novas regras para licitações e contratos públicos – e as potenciais ameaças à ordem democrática, que culminaram com a saída conjunta dos comandantes das Forças Armadas do Governo (TRUFFI & LIMA, 2021). Adiciona-se a isso os devastadores efeitos da desigualdade social durante a pandemia C-19. Este é um alerta sobre o muito que ainda precisamos avançar nos temas de justiça social. Nesse sentido, faz-se relevante a discussão sobre a defesa da governança como política de Estado, não suscetível a alteração de prioridades por governos de mandatos eletivos.

2. DESENVOLVIMENTO

O artigo está organizado em três blocos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro, serão exploradas as influências da colonização portuguesa na formação da sociedade e da política brasileiras. Em seguida, baseadas nos registros dos diários pessoais do imperador, foram coletadas opiniões de Sua Majestade a respeito do ministério e seus agentes. Finalmente, de forma a oferecer outra perspectiva do mesmo cenário, analisam-se os diagnósticos do Visconde de Mauá sobre as barreiras para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

2.1 SOCIEDADE E ECONOMIA NO BRASIL: HERANÇA COLONIAL

Diferentemente das colônias inglesas, ocupadas por agricultores que trabalhavam em terras próprias, produzindo mercadorias (chá e tabaco) para exportação, a criação e a organização de instituições sociais, políticas e econômicas no Brasil apenas ganharam fôlego depois da chegada da família real para o Rio de Janeiro (GOMES, Laurentino, 2007). Os dois lados da Revolução Francesa vieram para o continente americano: ao norte, os civis que buscavam emancipação; ao sul, o Antigo Regime, lutando para sobreviver aos avanços de Napoleão.

Os impactos dos modelos de ocupação do território português são percebidos até hoje. A nobreza portuguesa e os grandes latifundiários não se submetiam ao trabalho manual. Disso decorreu a necessidade de mão de obra, suprida principalmente pelo tráfico de escravos:

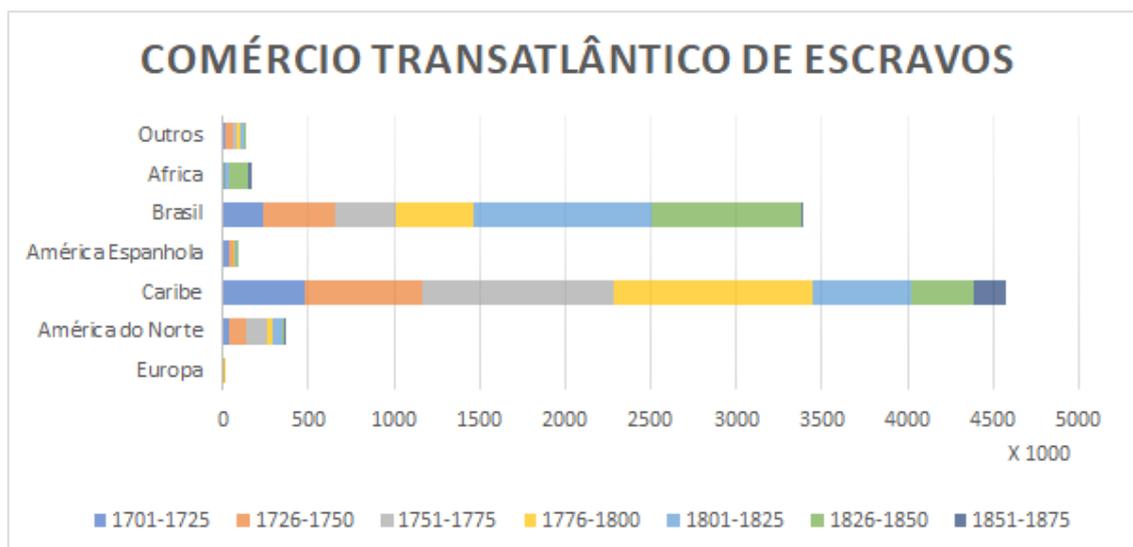


Mesmo pressupondo que todas as pessoas não identificadas quanto à designação racial e condição social fossem, de fato, brancos e, portanto, nascidos livres, os miscigenados, crioulos e africanos de todas as condições sociais – nascidos livres, alforriados e escravos – ainda teriam representado nada menos que 70% dos praticantes de ofícios [dados sobre artesãos em Vila Rica, 1804]. (LIBBY, 2006. p. 66, comentário nosso).

O Brasil foi a segunda região que mais recebeu escravos africanos entre 1701 e 1875, aproximadamente 38,9% do total do comércio transatlântico de escravos neste período. A América do Norte, por sua vez, recebeu cerca de 4% das mais de 4 milhões de almas trazidas escravizadas para o novo mundo. Apenas o Caribe possui participação maior do que a do Brasil nesse fluxo, recebendo cerca de 52,6% do total. Essa mancha na historiografia brasileira explica algumas causas da elevada desigualdade persistente até hoje. A maior parte da chegada dos africanos no Brasil ocorreu entre 1801 e 1825, durante o período imperial. No Caribe, por sua vez, o maior fluxo ocorreu entre 1751 e 1800. A partir do século XIX, portanto, o Brasil foi o principal destino do comércio transatlântico de africanos escravizados. Considerando a chegada da Corte no país (1808) como fenômeno impulsionador do processo de colonização portuguesa na América, esses dados adquirem novo sentido.

Faz-se importante destacar que os povos indígenas foram escravizados, embora em menor número, se comparados aos africanos. As nomenclaturas utilizadas para designar etnias e miscigenação no Brasil continuam carregados de sentido pejorativo, evidenciando a estratificação e discriminação da sociedade na qual vivemos. Os designados brancos eram europeus e seus descendentes; negros (ou pretos), os africanos. Mamelucos, descendentes de brancos com índios; cafuzos ou cabras, de índios com negros; pardos era termo utilizado para designar mestiçagem com brancos que não poderia/ deveria ser identificada (NUNES *et al.*, 2017).

Figura 1 – Comércio Transatlântico de Escravos



Fonte: gráfico elaborado pela autora a partir dos dados do portal “Slave Voyages Database”

<https://www.slavevoyages.org/>



O contraste entre as colônias americanas do norte e as do sul não termina na formação das etnias e das classes trabalhadoras. Economicamente, os modelos de produção também foram diferentes. Enquanto na América do Norte as rendas geradas pelas plantations possibilitaram o surgimento de um capitalismo industrial, no Brasil as riquezas extraídas pelos escravos eram utilizadas para sustentar uma vida de luxos para classes nobres e para financiar a Coroa portuguesa (mercantilismo extrativista).

A tentativa de transição entre o capitalismo ibérico pré-industrial para o capitalismo liberal britânico, o qual já era de natureza industrial, não foi fácil para os países ibéricos e suas colônias e ex-colônias. Ademais, essa foi uma transição tardia, as estruturas de poder e as instituições já estavam construídas e consolidadas em um processo dependente do Estado, que por sua vez era patrimonialista, **sua essência capturou a lógica do estamento, no qual a burguesia acomodou o processo produtivo ainda sob as características do período pré-independência.** (OLIVEIRA, 2018, p. 1246, tradução livre, grifo nosso).

A economia brasileira atual é visivelmente diferente das economias europeias e norte-americanas. O **Estamento** foi definido por Raymundo Faoro (2008) como elemento estrutural e elementar da política brasileira. No mesmo sentido, **capitalismo de laços** é conceito trabalhado pelo professor Sérgio Lazzarini (2011), esclarecedor sobre as limitações do desenvolvimento produtivo no país.

O Estamento despreza o comércio, ao mesmo tempo em que se financia por ele. “[...] o Estado fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças”, no qual **“a minoria exerce o poder em nome próprio [...]”** (FAORO, 2008, pp. 105 e 108). O problema do principal vs. agente, no âmbito do setor público, não poderia encontrar exemplo mais perfeito, com efeitos duradouros na consolidação de uma sociedade sem grandes oportunidades de mobilidade social, com elevados níveis de discriminação.

É notável que a sociedade das colônias norte-americanas seguiu modelo diferente. Uma simples comparação entre os processos de independência dos Estados Unidos da América (EUA) e do Brasil é pertinente. Nos EUA, a elite intelectual das colônias, reunidas, buscaram elaborar um projeto de nação comum, do qual resultou a coletânea de artigos “O Federalista” (1788). Os produtores americanos eram resistentes às limitações que a Inglaterra buscava impor ao seu comércio. Foram capazes de alimentar um **espírito associativo** entre as diferentes regiões, apesar das discordâncias, em busca do anseio comum pela autonomia. Posteriormente, esses conflitos levariam à Guerra Civil (1861-1865), o que também aconteceu no Brasil, na forma de levantes regionais contra o governo central.

Pode-se argumentar que no Brasil ainda inexistiu convergência em torno de um projeto de país semelhante ao traçado pelos ensaios federalistas. Prova disso é o histórico de Constituições que mantemos e a instabilidade de suas interpretações, como as frequentes mutações e emendas constitucionais que nossa Carta Magna, de apenas 33 anos, já acumula. Como resultado, surgem a insegurança jurídica e a falta de critérios claros e objetivos, de forma a



limitar o amadurecimento de uma gestão pública técnica e a alimentar a manutenção de um Estado “personalíssimo”.

Os princípios da Revolução Americana (1775-1783) chegaram no Brasil; no entanto, a valorização de seus defensores nacionais apenas ocorreu tardiamente, no advento da República (1889), e de forma distorcida por lideranças notadamente conservadoras e reacionárias. A Inconfidência Mineira e seus líderes foram cruelmente esquarterados, no sentido literal do termo, por ordens diretas da Coroa Portuguesa, ainda sob o reinado de D. Maria I. A cobiça e o egoísmo de Valadares e Silvério, somadas à fatal varíola de Dom José, destruíram o sonho de muitos Domingos, Joaquins e Alvarengas que, apesar de derrotados, amavam o Brasil mais do que o ouro. Em meio a esses heróis civis, resgata-se a imagem de D. Pedro II, membro da realeza, como um dos espíritos nacionalistas de relevância histórica para a formação da República no Brasil.

Banquetes. Gamão. Notícias.
Livros. Gazetas. Querelas.
Alvarás. Decretos. Cartas.
A Europa a ferver em guerras.
Portugal todo de luto:
triste Rainha o governa!
Ouro! Ouro! Pedem mais ouro!
E sugestões indiscretas:
Tão longe o trono se encontra!
Quem no Brasil o tivera!

Ah, se D. José II
põe a coroa na testa!
**Uns poucos de americanos,
por umas praias desertas,
já libertaram seu povo
da prepotente Inglaterra!**
Washington. Jefferson. Franklin.

(Palpita a noite, repleta
de fantasmas, de presságios...)
E as ideias.

(MEIRELLES, 1977, Romance XXI ou das ideias, grifo nosso)

Em meio a Tiradentes, Deodoro, Rui Barbosa, e tendo ao centro a pintura que consagrou o ato de independência do Brasil, **d. Pedro aparecia reabilitado, como um grande vulto nacional**, neste país tão carente de heróis (SCHWARCZ, 1998, p. 749, grifo nosso).

Os riscos moral e econômico no Brasil são elevados. Isso gera consequências negativas para o desenvolvimento nacional. Prestigiados ratings do mercado classificam negativamente as perspectivas de crescimento econômico, que atualmente figura na categoria *junk*, sem perspectiva de recuperação no curto prazo, segundo nota da Moody's (TESOURO, 2020).



Além disso, o Brasil ficou em 129º no *ranking* de facilidade em fazer negócios, que considera 190 países (BM, 2019a). A escassez de investimento estrangeiro e o baixo nível de confiança internacional impedem o Brasil de participar das maiores cadeias de valor, reduzindo oportunidades de criação de emprego e geração de riqueza para a sociedade.

Em termos de gestão governamental, o cenário tampouco é animador. O Brasil, em 2020, obteve nota 38/100 no índice de percepção de corrupção, caindo 5 posições desde 2012 (TI, 2020). Apesar disso, a carga tributária nacional alcançou patamar recorde em 2019, chegando a 35,27% do PIB (FERNANDES & RODRIGUES, 2019).

O Estamento é antieconômico, ineficiente e injusto. Ele restringe oportunidades de investimento e prosperidade e consome cada vez mais as riquezas do Brasil. Também se mostra incapaz de superar as desigualdades sociais, que condenam mais de **9 milhões** (aproximadamente 4,4% da população) de pessoas a viverem com menos de USD 1,90/dia (BM, 2019b), enquanto 42,5% da riqueza está concentrada nas mãos de apenas 10% da população (BM, 2018). Esses indicadores apontam o tamanho do desafio que o Brasil enfrenta na promoção de maior justiça social, ilustrando uma sociedade que, infelizmente, ainda guarda muitas heranças do período escravocrata.

A promoção de políticas e instituições de defesa da governança no setor público é passo essencial para superar essas barreiras. O fortalecimento de instituições de controle – como as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) e Ministérios Públicos –, somado à ampliação do **nível de participação social no processo de tomada de decisões e da fiscalização do uso de recursos públicos**, é medida necessária e urgente. Entretanto, para que elas se tornem efetivas, é necessário investir na formação cívica e no aumento do nível de educação da população, promovendo a consciência e o engajamento sociais, elevando a democracia brasileira aos melhores padrões de referência.

2.2 DOM PEDRO II: O IMPERADOR ESCLARECIDO

A educação e a governança pública, entendida aqui como legitimidade e estabilidade das instituições políticas, não são diagnósticos novos para as mazelas nacionais. Dom Pedro II já reconhecia a necessidade de modernização da sociedade brasileira como elemento-chave para o desenvolvimento. A importância que o imperador concedia à educação e à consciência das origens históricas é reconhecida, ainda hoje, na Constituição mais recente, em seu artigo 242, §§ 1º e 2º, onde estão previstas a manutenção do Colégio Dom Pedro II na órbita federal e as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro no ensino de História do Brasil.

Dom Pedro II era simpático aos ideais republicanos, promovidos pela Revolução Francesa, e sentia-se frustrado em não conseguir implementá-los no Brasil:

Nasci para consagrar-me às letras e às ciências, e, a ocupar posição política, preferiria a de presidente da República ou ministro à de imperador. Se



ao menos meu Pai imperasse ainda estaria eu há 11 anos com assento no Senado e teria viajado pelo mundo. (Diário de Dom Pedro II, 31 de dezembro de 1861, grifo nosso).

Sua Majestade também era crítico às regalias e privilégios excessivos concedidos aos membros do Governo, e prezava pela justiça, transparência, democracia e eficiência das instituições públicas:

Não posso admitir favor diferente de justiça; pois que a não ser injustiça é ignorância de justiça; a balança da justiça não se pode conservar tão ouro-fio que não penda mais para um lado. Também entendo que **despesa inútil é furto à Nação**, e só o poder legislativo é competente para decidir dessa utilidade. A nossa principal necessidade política é a **liberdade de eleição; sem esta e a de imprensa não há sistema constitucional na realidade**, e o ministério que transgride ou consente na transgressão deste princípio é o maior inimigo do Estado e da monarquia [...] Menor centralização administrativa também é urgente, assim como **melhor divisão das rendas geral, provincial e municipal**, convindo vigorar este último elemento. (Diário de Dom Pedro II, 31 de dezembro de 1861, grifo nosso).

Na vida privada, D. Pedro II mantinha hábitos simples e postura comedida, ao contrário do que se observava no Parlamento, onde excessos sempre foram objetos de disputas ferozes:

Fora as missas aos domingos e dias santificados, as festas religiosas, as procissões, as cerimônias oficiais ou os recebimentos nos Paços imperiais, **a principal ocupação social na corte eram, agora, as visitas, que mobilizavam toda a família (e mesmo os serviços escravos)**. Para tanto, a indumentária masculina também se alterava: [...]. Estas eram normalmente quatro: uma preta para as missas de defunto ou atos solenes; outra verde com botões amarelos para as cerimônias oficiais; outra ainda azul para as visitas, e por fim uma cor de rapé para passear folgadoamente pela rua Direita **nesse meio marcado pela simplicidade e pelo acanhado dos costumes que o pequeno imperador vivia, mais voltado a seus estudos**. Porém, se a tranquilidade e o controle pareciam reinar no Paço, **diferente era a situação nos corredores do Parlamento, na imprensa e nos clubes de facções que disputavam o poder**. (SCHWARCZ, 1998, p. 90-91, grifo nosso).

A semelhança com os desafios atuais da administração pública e a atualidade dos comentários de Dom Pedro II impressionam. Elas demonstram como pouco avançamos politicamente, em especial na superação das desigualdades e na promoção da democracia plena. O **Brasil somente conheceu a Revolução Francesa, mas não a experimentou**.

A afirmação da identidade nacional e a superação das dependências externas, principalmente em relação às exigências comerciais inglesas, são bandeiras presentes no Segundo Reinado.



Neste ponto reside o conflito que o distanciava de parte dos liberais e de Mauá, orientado pelas teorias de Adam Smith e pelos modelos do capitalismo industrial inglês e da Revolução Industrial. Ao defender a implementação de medidas de ampliação da democracia, dos direitos civis e da necessidade de maior diligência na condução dos negócios públicos, o imperador também se distanciava dos conservadores, os quais dependiam da concentração do poder para manter o estilo de vida exorbitante e lucratividade em negócios monopolistas.

Não sou de nenhum dos partidos para que todos apoiem nossas instituições; apenas os modero, como permitem as circunstâncias, julgando-os até indispensáveis para o regular andamento do sistema constitucional, quando, **como verdadeiros partidos e não facções**, respeitam o que é justo. (Diário de Dom Pedro II, 31 de dezembro de 1861, destaque nosso).

A instabilidade das lideranças não passou despercebida e foi expressamente criticada nesse mesmo documento:

Acho muito prejudicial ao serviço da Nação a mudança repetida de ministros; o que sempre procuro evitar, e menos se daria se as eleições fossem feitas como desejo; a opinião se firmaria, e o procedimento dos ministros se mais conforme seus deveres, reputando eu **um dos nossos grandes males a falta geral de responsabilidade efetiva**. (Diário de Dom Pedro II, 31 de dezembro de 1861, destaque nosso).

Entretanto, o imperador tampouco acreditava nas lideranças do setor privado como alternativas eficientes. Era partidário do protagonismo do Estado no desenvolvimento, no que serviu de inspiração a outros consagrados heróis nacionais, como Getúlio Vargas:

Dom Pedro II não tinha tanta afinidade política com empresários [...] orientava seus ministros e conselheiros a criarem leis que limitassem a iniciativa particular do empresariado brasileiro. **Dom Pedro acreditava que os rumos econômicos do país deveriam ser organizados pela ação do Estado**. (RAMOS, 2009, pp. 19-20).

Somente um presidente forte e popular, como Getúlio Vargas, conseguiria transformar a **inauguração da lápide do casal imperial em trunfo próprio: um ritual de autocelebração em plena Petrópolis**, antiga “cidade de Pedro” (SCHWARCZ, 1998, p. 735).

O Estamento ao qual Raymundo Faoro faz referência foi oficializado pela primeira Constituição do Brasil independente (1824), cujo texto foi elaborado por Dom Pedro I e assessores. Na mais duradoura Constituição brasileira até então, consolidaram-se aspectos marcantes de nossa tradição política: monarquia hereditária constitucional; concessão de títulos de nobreza não-hereditários; religião católico-romana como oficial (admitidos cultos particulares de outras religiões); bipartição do Poder Legislativo (deputados tinham mandatos limitados; senadores, vitalício); voto indireto e censitário (FAUSTO, Boris, 2006).



Em 1826, a morte de Dom João VI abriu espaço para disputas pelo trono de Portugal. Dom Pedro I, filho e herdeiro, reclamou o direito à sucessão. Isso ameaçava a recente independência brasileira. Então, para tentar assumir o trono português, Dom Pedro I viu-se obrigado a abdicar o brasileiro em favor de seu filho, Dom Pedro II, de apenas 5 anos (1831). O Brasil independente, com apenas nove anos de existência, passou a ser liderado pela Regência: oligarquias latifundiárias e ancestrais das famílias mais poderosas da história política nacional (FAUSTO, Boris, 2006).

O governo imperial saiu enfraquecido da derrota na Guerra Cisplatina (1825-1828). A crise de legitimidade foi intensificada pela abdicação e, devido a isso, eclodiram as principais revoltas nas províncias: Guerra dos Cabanos (1832), Cabanagem (1835), Farroupilha (1836), Sabinada (1837) e Balaiada (1838). Buscando restabelecer a força do governo central, decidiu-se antecipar a maioridade do Imperador, que tinha 14 anos, e conceder-lhe o poder em 1840. (FAUSTO, Boris, 2006).

Os focos de divergências entre as alas liberais e conservadoras ficaram evidentes durante a Regência. Os liberais eram majoritariamente formados por homens que viviam nos centros urbanos e tinham contato com os debates e teorias políticas iluministas da Europa, quando iam a Lisboa estudar. Por sua vez, os conservadores eram grandes latifundiários, simpáticos ao Antigo Regime, que faziam suas fortunas por meio do tráfico de escravos, da exploração das riquezas naturais e dos privilégios usurpados pela nobreza à custa das classes comerciantes.

A literatura brasileira é fonte rica para compreender a sociedade imperial. O plano de fundo de “Memórias Póstumas de Brás Cubas” (1880), de Machado de Assis, é o Rio de Janeiro, mais especificamente a elite política da corte, no final do Segundo Reinado. As sutis divergências entre conservadores e liberais, avessos a mudanças radicais, e a forte resistência à modernização são as principais críticas da obra.

Ao longo da história de Machado de Assis, percebe-se que a adesão ao partido conservador ou liberal era mais determinada pelas relações e intrigas interpessoais do que pelas convicções políticas dos membros do ministério. O personagem Brás Cubas lançou seu jornal de oposição aos conservadores somente após suas pretensões em obter assento no governo foram frustradas. **Tudo é personalíssimo, público ou privado:** cargos são negociados com casamentos; presidências provinciais, definidas em função das intrigas da corte.

A compreensão dos desafios que o Brasil enfrenta, desde 1822, para tornar-se um país desenvolvido e fazer jus à riqueza de sua cultura e território é conhecida há muito. São barreiras difíceis de superar, especialmente quando os tomadores de decisão, detentores da capacidade de promover a mudança, são aqueles que mais têm a perder com elas. Pode-se argumentar que existem duas classes de brasileiros, institucionalizadas na Constituição de 1988: os agentes públicos e demais trabalhadores formais de um lado, e todo o resto do outro¹. A informalidade impede o acesso de grande parte da população na idade ativa a direitos essenciais e já ultrapassa 40%, percentual que deve sofrer aumento

1 Esse debate é atual e polêmico. O Parlamento recentemente aprovou a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), que aproxima os Regimes Geral e dos Servidores Públicos, e lá tramita atualmente o Projeto de Emenda Constitucional nº 3/2021, conhecido como “PEC da impunidade”.



em decorrência da recessão causada pela C-19 (IBGE, 2020). Privilégios, em especial no que tange aos regimes de trabalho formal e imunidades garantidas às autoridades públicas, são conferidos apenas à menor parte dos cidadãos, perpetuando a estratificação e contribuindo para o agravamento das injustiças sociais.

Apesar de a legislação brasileira prever a garantia dos direitos do trabalhador, os elevados custos associados à formalização do emprego inibem o acesso a tais benefícios pela grande maioria. Neste sentido, **reduzir os custos de manutenção do Estado, combater desperdícios e perdas, otimizar custos e condenar práticas de corrupção** são parte essencial no processo de ampliar a efetividade dos direitos sociais. A atuação das EFS é indispensável para o enfrentamento desses desafios. No Brasil, o sistema dos tribunais de contas é integrado e responsável por importantes conquistas, especialmente no que tange à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao desenvolvimento de estudos e propostas legislativas para aumentar os níveis de governança na administração pública.

As Propostas de Emenda à Constituição nºs 186/2019 e 188/2019 colocam em risco a autonomia e a capacidade de ação das EFS (RAINHA, 2021). Representam um retrocesso em um momento especialmente sensível, de crise sanitária, política, econômica e social. Minimizar a capacidade de responsabilização dos gestores que não atuam conforme os princípios constitucionais, federais e estaduais reforça a ideia difundida de que, no Brasil, o crime compensa.

2.3 VISCONDE DE MAUÁ: CORAÇÃO BRASILEIRO, MENTE INGLESA

O Visconde de Mauá foi o primeiro grande empresário que o Brasil independente conheceu. Diferentemente dos oligarcas, que controlavam o poder governamental e o administravam como se as instituições públicas fossem extensão de seu patrimônio, Mauá teve origens humildes e, por meio do seu trabalho, alcançou posição social de destaque. Aparte os oligarcas, muitos dos quais também membros do ministério, a economia da corte era concentrada em pequenos comerciantes.

O pequeno negócio ainda é parte relevante da economia brasileira e representa cerca de 99% dos registros empresariais no país (SEBRAE, 2018). Porém, se compararmos essa expressividade com o perfil dos produtos exportados, percebemos a incongruência. Mercadorias derivadas das atividades decorrentes das antigas oligarquias, monopolistas e privilegiadas por subvenções, ainda respondem pelo grosso das exportações. O agronegócio, sozinho, representou cerca de 48% das exportações em 2020 (NASCIMENTO, Luciano, 2021). A dificuldade de transformar um pequeno negócio em grande empreendimento é alcançar produtividade competitiva em níveis internacionais. Para isso, o acesso a financiamento é requisito essencial. No entanto, **o crédito no Brasil é escasso e os juros são elevados**. Os empréstimos públicos, por sua vez, são fortemente influenciados por critérios subjetivos e questionáveis, desde o Império.

Parecia que um mau fado pesava sobre a Companhia Mauá, que, sem o menor auxílio dos cofres públicos, hasteara a bandeira do grande



melhoramento, pois, **enquanto a outra, de simples rodagem, era amparada com favores os mais excepcionais que jamais foram concedidos a empresa alguma no Brasil [...]** Os resultados que colhi da realização da primeira estrada de ferro do Brasil não foram lá muito para cobiçar! (MAUÁ, 1813-1889, p. 138, grifo nosso).

As estradas de ferro eram símbolo do potencial e da grandeza desbloqueados pela Revolução Industrial. A primeira a ser inaugurada no Brasil foi construída e paga por Mauá: a Estrada de Ferro de Petrópolis. O empresário era patriota, todos seus investimentos buscavam oferecer algum serviço útil ao desenvolvimento nacional. Ponta de Areia, uma de suas empresas iniciais, foi criada para oferecer artefatos de ferro e incentivar o surgimento de outras indústrias no Brasil, tal qual conhecera na Inglaterra (CALDEIRA, 2020).

Depois da estrada de Petrópolis, Mauá continuou envolvido no setor, trabalhou para levantar fundos e conduziu estudos prévios de viabilidade para a Estrada Santos-Jundiá e outras. **Neste trilho, emperrou nos entraves burocráticos e na escassez do crédito.** Buscando vencer a dificuldade de financiamento, inaugurou o primeiro Banco do Comércio e da Indústria do Brasil (1851). No entanto, suas ambições e projetos ameaçavam a manutenção das propriedades oligárquicas e a rentabilidade dos títulos públicos, uma das principais fontes de financiamento do Estamento, desde então até hoje.

O novo banqueiro conhecia as empresas inglesas de perto, acompanhava as novidades do mercado de capitais londrino, conhecia os riscos de um negócio bancário daquele porte. **Já os sócios ouvintes de seu discurso tinham se acostumado a aplicar dinheiro em títulos do governo, emprestar para fazendeiros de café a juros altos ou colocar dinheiro numa excursão africana para vê-los multiplicar sem que tivessem de fazer grandes esforços.** (CALDEIRA, 2020, p. 272, grifo nosso).

Então não quereis a coadjuvação dos capitais europeus? Responderam-me os ouristas [atividade extrativista controlada pelos oligarcas]. Quero, e quantos mais vierem melhor [...], venha concorrer com os capitais do país na esfera de atividade que melhor convier aos seus interesses, pois todas elas auxiliam direta ou indiretamente a criação da riqueza. [...] Aí vem a panaceia do papel-moeda, [...] pois do papel-moeda não quero ver na circulação senão a quantidade necessária para servir de motor às transações de todo o Brasil [...] O crédito mais bem estabelecido e firmado no Brasil é o de que gozam as apólices da dívida pública do Estado, que têm a renda de 6% ao ano. **Acreditai, senhores, que a taxa elevada dos descontos é uma víbora faminta que devora as raízes da produção** (MAUÁ, 1813-1889, p. 138, comentário e destaque nossos).

Mauá entrou muito cedo no comércio, durante vinte anos trabalhou com Ricardo Carruthers, homem de negócios escocês no Rio de Janeiro. Por isso, foi educado à moda inglesa: aprendeu o idioma estrangeiro e teve acesso às obras sobre as técnicas contábeis e as teorias econômicas mais recentes da época (CALDEIRA, 2020, p. 66). Estava convicto do potencial do Brasil e tinha



como missão pessoal modernizar a economia nacional, nos moldes do capitalismo industrial inglês. Para tanto, reconhecia a necessidade de investimento em infraestrutura e acesso a crédito com juros baixos, visando à prosperidade dos investimentos produtivos.

No fundo, as queixas e rancores contra ele tinham a ver com uma questão de ritmo: Mauá andava depressa demais, acelerando o que deveria ser freado. Havia nisso muito de queixumes tolos, saudades dos hábitos passados, mas também uma realidade que não podia ser escondida [...]

o Brasil não era a Inglaterra, cuja indústria veio depois do tráfico.

(CALDEIRA, 2020, p. 295, destaque nosso).

Os prejuízos da manutenção do trabalho escravo para promoção do pleno desenvolvimento (social e econômico) já eram percebidos por Mauá, que sonhava em acelerar o ritmo das transformações modernas da Revolução Industrial no Brasil. Ao defender o investimento na produtividade e a gradativa abertura do mercado para empresas e produtos estrangeiros, Mauá ameaçava os interesses dos conservadores, que dependiam dos monopólios e do trabalho escravo para manterem sua renda. Por outro lado, ao lutar por mais oferta de crédito e redução dos juros, ameaçava os interesses dos liberais, visto que muitos eram credores do governo e contavam com os juros altos para manter o nível de renda (rentistas).

Assim como Dom Pedro II, Mauá estava isolado politicamente. O ponto de conflito com o imperador, além das relações estrangeiras com a Inglaterra, estava no raciocínio contrastante de ambos os homens: Dom Pedro II possuía o tempo ao seu dispor, e o dedicava à ciência e às artes, para deleite e erudição; Mauá era homem de negócios pragmático, para ele o conhecimento era um instrumento, não fica claro seu interesse pelas artes, religião ou outros assuntos de elevação do espírito. Para um, os interesses do outro poderiam parecer egoístas e predatórios; para o outro, fúteis e supérfluos.

Apesar das divergências, a insegurança jurídica e a elevada instabilidade, necessária ao desenvolvimento, também foram aspectos criticados por Mauá:

A causa primordial, embora remota, do desastre foi sem dúvida a intervenção indébita do Poder Executivo na organização da sociedade bancária, **fazendo baixar um decreto, a que deu efeito retroativo**, que anulou o registro da sociedade, obrigando-a a constituir-se de um modo diverso do que fora por mim contemplado, impedindo-me o fato de prover os meios de sua maior segurança e garantia no futuro. (MAUÁ, 1813-1889, p. 260, grifo nosso).

Ambos os gestores possuíam grande amor pelo país e, no que diz respeito às liberdades e direitos civis, suas convicções eram convergentes entre eles, mas divergentes em relação ao Estamento:

[...] agora e sempre, ambiciono ver **desaparecer o elemento escravo da organização social do meu país**. [...] E no entanto discutem-se até banalidades mesmo sobre esse grave assunto! E os partidos políticos gastam



reciprocamente as suas forças em pleitear a maior influência que a cada um deles deve caber em partilha na forma do Estado, em tais circunstâncias! [...] pois **houve descuido ou negligência em preparar de bem longe a satisfação de uma grande necessidade social**, ou erraram os estadistas nos esforços empregados (MAUÁ, 1813-1889, p. 206, grifo nosso).

As desigualdades sociais persistem como desafio nacional: a baixa qualidade da educação, da saúde e da segurança é frustrante. Em meio a tanto a ser resolvido, o Parlamento insiste em priorizar agendas de interesse próprio, como rateios de fundos partidários e prerrogativas de imunidades para as autoridades.

O imperador e o visconde também convergiam quanto à essencialidade do rigor técnico para tomada de decisão responsável:

Um estudo sério e profundo da questão jamais foi feito, no sentido de satisfazer às necessidades gerais e provinciais, mais urgentes ou mais necessárias. Votaram-se a torto e a direito concessões das quais muitas representam **favoritismo mais do que a satisfação de interesses legítimos das respectivas localidades**. O assunto exige maior e mais metódico estudo do que tem sido dedicado a fim de evitarem-se para o futuro os desacertos que têm comprometido não pequena soma de capital do país [...] (MAUÁ, 1813-1889, p. 205, destaque nosso).

Ao contrário de muitos membros do ministério, o visconde assumiu responsabilidades por suas escolhas, além de tomar decisões sempre fundamentadas em pareceres técnicos. A exemplo disso, tem-se registro de que o renomado engenheiro Francisco Pereira Passos esteve ligado a Mauá em vários de seus empreendimentos, trabalhando em estudos prévios (MAUÁ, 1813-1889, p. 139). As companhias de Mauá, bem-sucedidas ou não, nunca declararam falência e todas as liquidações foram realizadas de acordo com os critérios aplicáveis: exemplos de prestação de contas e responsabilização.

Mauá encerra a autobiografia, na qual oferece informações detalhadas acerca dos mais importantes de seus empreendimentos e coloca à disposição todas as evidências materiais e contábeis das afirmações que realiza, com a célebre frase: **“Pela parte que me toca, fui vencido, mas não convencido.”** (MAUÁ, Visconde de, 1813-1889, p. 273). Quando proferiu essa sentença, ela já era popular e conhecida, sendo atribuída ao imperador,

quando o Vaticano o obrigou a fazer o desejo dos maçons, suspendendo as excomuniões de seus membros católicos. Agora Mauá a empregava de um modo que a etiqueta parlamentar da época considerava adequada para se referir ao governante [...] de sua boca ou pena jamais saiu uma palavra de censura ou crítica de uma decisão, nem sequer sua atribuição a dom Pedro (CALDEIRA, 2020, p. 528).

Ainda que divergissem em aspectos importantes sobre os caminhos que o Brasil precisava traçar rumo ao desenvolvimento, os gestores nutriam respeito um pelo outro e, mais importante,



cumpriam as regras do jogo. O Estamento venceu Mauá e Dom Pedro II, e continua vitorioso sobre gerações posteriores:

Embaixo e em cima da terra,
O ouro um dia vai secar.
Toda vez que um justo grita,
um carrasco o vem calar.
Quem não presta, fica vivo:
quem é bom, mandam matar
(MEIRELLES, 1977, Romance V ou da destruição de ouro podre).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estamento é uma estrutura política arcaica que fecha os olhos para as reais necessidades da população, enquanto governa para seus próprios interesses. Aproxima-se mais do Antigo Regime do que do Estado de Direito. A política nacional não se modernizou, apesar dos recorrentes diagnósticos e alertas sobre seu degradante impacto para sociedade brasileira.

A economia brasileira também está defasada. A estrutura produtiva e comercial ainda remonta a moldes mercantilistas, em que monopólios lucrativos são mantidos pelo governo, em benefício de um seleto grupo de oligarcas. Esse cenário restringe a concorrência, o dinamismo e a inovação: marcas de economias abertas. **A elevada carga tributária e os altos juros inibem os investimentos produtivos, perpetuando práticas predatórias, insustentáveis e onerosas, condenadas à exaustão.**

“Em política, o que não é possível é falso”, disse Antonio Cánovas del Castillo (1838-1897), historiador, diplomata e ex-presidente da Espanha. Acima de qualquer interesse, prioridade ou ideologia, está a realidade. A ciência e o conhecimento técnico primam pela sua compreensão. As convicções pessoais sobre o mundo ideal são aspirações, desejos. Qualquer projeto (político, social, técnico etc.) possui metas e meios. A experiência nos mostra que inexistem consenso sobre conceitos e critérios de justiça ou sobre o papel que o Estado deve ocupar na sociedade.

Há quem defenda caminhos desenvolvimentistas, como Dom Pedro II; e há quem acredite no potencial da liberalização comercial para a expansão industrial, como Mauá. **A política é a arte que tenta promover a convivência de interesses divergentes, segundo estruturas e procedimentos preestabelecidos.** Nota-se que o ideal de desenvolvimento para o Brasil que o Imperador Dom Pedro II alimentava era muito diferente daquele de Visconde de Mauá. **Não obstante, ambos convergiam sobre a utilização de meios legítimos, técnicos e possíveis; além de alertarem para a urgência de superação das desigualdades sociais e garantir os direitos fundamentais e políticos a todos os cidadãos.**

As funções de controle e de gestão são distintas. A gestão direciona caminhos, toma decisões; o controle verifica a adequação dos meios disponíveis para alcançar tais destinos, seguindo o que é possível e permitido. A gestão é política, o controle é técnico.



Divergências sobre programas de gestão são inerentes à atividade política, apesar de a atual polarização ser mais negativa do que positiva para a sociedade. Essa linha de reflexão abre espaço para discussões que ultrapassam os objetivos deste trabalho e não convém alongar-se no tema nesta oportunidade.

Bons gestores, independentemente das bandeiras que defendem ou partidos afiliados, reconhecem a essencialidade do controle técnico, tomam decisões responsáveis, baseadas em fatos, estabelecem metas realizáveis, considerando a escassez de recursos (economicidade) e o limite de sua competência (legalidade e legitimidade). O Imperador foi exemplar gestor público; o Visconde, bem-sucedido gestor de negócios. Os dois homens tinham consciência do papel que ocupavam e assumiam responsabilidades pelas suas decisões. Ao autorizar a Princesa Isabel a assinar a Lei Áurea, Dom Pedro II foi fiel às suas convicções. Da mesma maneira, Mauá, ao liquidar suas empresas, cumpriu todas as obrigações com os credores; ainda que considerasse algumas indevidas, manteve a honra. Foram personalidades de caráter.

A governança pública compreende mecanismos de liderança, estratégia e controle. A **liderança** está intimamente relacionada à capacidade de conquistar apoiadores e de convencer outros a aderirem determinado sonho, investirem seus recursos em prol de propósitos específicos. A **estratégia** é uma esfera intermediária entre o que se deseja e o que se pode fazer. Ela consiste em analisar caminhos possíveis e passa, necessariamente, pela revisão crítica das aspirações originais, com base no conhecimento técnico-científico. Por fim, o **controle** é um mecanismo de salvaguarda, de gestão dos riscos inerentes e morais, de controle e de detecção.

A liderança sem controle é ilegítima, cria riscos desnecessariamente elevados, de forma irresponsável. A liderança sem estratégia é alucinação, pois alimenta anseios irrealizáveis, meramente especulativos, sem nenhum compromisso com a verdade. A estratégia sem controle leva a projetos antieconômicos, cujos meios podem ser mais prejudiciais do que os benefícios esperados. **A governança depende do funcionamento e da existência de todos os seus componentes, em todas as esferas: pública, privada e social.**

Nos três setores da sociedade, mais e melhores recursos de promoção da governança são necessários. No primeiro setor, há necessidade de gestores públicos esclarecidos, responsáveis e fiéis aos legítimos interesses da população que representam. No segundo setor, os elevados custos e as excessivas burocracias incentivam o aumento da informalidade, que atingia 41,25% dos trabalhadores em 2019 (IBGE, 2020), percentual provavelmente maior durante a pandemia C-19. Além disso, a formação de gestores corporativos íntegros e honestos faz-se urgente. Finalmente, no terceiro setor, maior engajamento político e participação nos processos de decisão apenas trarão bons resultados quando a educação e a formação cívica forem a prioridade dos programas de governo.

De forma a promover no Brasil a governança pública, o caráter das lideranças políticas deve ser mais elevado. Não há outro meio de fazer isso sem investimentos significativos no aumento do nível de educação e conscientização dos cidadãos eleitores. Tais esforços colaboram para o empoderamento de estratos menos favorecidos, garantindo as condições de exercício dos seus direitos e representação política efetiva. O acesso à informação e ao conhecimento deve ser



defendido e ampliado, assim como a liberdade de expressão e de imprensa. O desenvolvimento socioeconômico não pode ser alcançado por lideranças pusilânimes.

Com efeito, fortalecer as instituições de controle existentes e trabalhar para seu constante aperfeiçoamento e aderência aos padrões de referência internacionais são requisitos indispensáveis para promoção de governança. Nenhuma riqueza é suficiente para sustentar gestões predatórias, destruidoras de valor. Os controles da administração (internos e externos) e o controle social devem ser capazes de oferecer instrumentos para que qualquer cidadão exerça seu direito de proteger o patrimônio público (material, moral e cultural). **A impunidade é o inimigo principal do controle**, além de significar desrespeito e injustiça aos cidadãos patriotas e justos, os verdadeiros heróis brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDR, Hannah. A Crise na Educação. In: **Entre o Passado e o Futuro**. 7.ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ARENDR, Hannah. Public rights and private interests. In: **MONEY, Stuber (org.). Small comforts for hard times: humanists on public policy**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1977 .

ASSIS, Machado de. **Memórias Póstumas de Brás Cubas**, 1880. Disponível em <<http://machado.mec.gov.br/>>. Acesso em 8 de mar. 2021.

BANCO MUNDIAL (BM). **Classificação das economias. Ranking Doing Business**, 2019a. Disponível em <<https://portugues.doingbusiness.org/pt/rankings>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

BANCO MUNDIAL (BM). **Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population) – Brazil**, 2019b. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=BR>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

BANCO MUNDIAL (BM). **Income share held by highest 10% - Brazil**, 2018. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.10TH.10?locations=BR>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. DOU Edição nº 61-F, Seção 1, Extra F, pg. 2.

CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do Império**. 39ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 4ª Edição, São Paulo: Editora Globo, 2008.



FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006.

FERNANDES, Adriana; RODRIGUES, Eduardo. **Carga tributária bate recorde de 35,07% do PIB, mesmo com a economia fraca**. ESTADÃO. São Paulo: 29 de jul. 2019. Diário. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/07/29/carga-tributaria-bate-recorde-de-3507-do-pib-mesmo-com-a-economia-frac.htm>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2007.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa: Editora 70, 1995.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Publicação de 12 de Nov. 2020. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao#:~:text=A%20S%C3%ADntese%20de%20Indicadores%20Sociais,%C3%BAltimo%20patamar%20de%20renda%20mensal>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de Laços**. São Paulo: Editora Campus, 2011.

LIBBY, Douglas Cole. Habilidades, Artífices e Ofícios na Sociedade Escravista do Brasil Colonial. In: FURTADO, Júnia. **Trabalho Livre, Trabalho Escravo: Brasil e Europa, séculos XVII e XIX**. São Paulo: Annablume, 2006).

SCHWARCZ, Lília Mortiz. **As Barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos**. 2ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MAUÁ, Irineu Evangelista de Sousa, Visconde de, 1813-1889. **Autobiografia / Visconde de Mauá**; prefácio e anotações de Cláudio Ganns. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2011. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562751/000970224_Autobiografia_Visconde_Maua.pdf>. Acesso em 01 de mar. 2021.

MEIRELES, Cecília. **O Romanceiro da Inconfidência**. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguiar, 1977.

MUSEU IMPERIAL. **Transcrição dos Diários de Dom Pedro II**, Volume 9. Disponível em <<https://museuimperial.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/VOL09.pdf>>. Acesso em 17. Fev. 2021.

NASCIMENTO, Luciano. **Balança comercial do agronegócio soma US\$ 100,81 bilhões em 2020**, Agência Brasil, 13/01/2021. Disponível em <<https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2021-01/balanca-comercial-do-agronegocio-soma-us-10081-bilhoes-em-2020>>. Acesso em 16 abr. 2021.

NUNES, Ticiane Rodrigues; PINHEIRO, Nadja Maria; XIMENES, Expedito Eloísio. Brancos, Cabras, Índios e Pretos: Estudo Das Denominações Étnicas No Século XIX. In: **Cadernos de Linguagem e Sociedade**, Vol. 18(2), 2017. Disponível em <<https://periodicos.unb.br/index.php/les/article/view/5793>>. Acesso em 8 mar. 2021.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Developmentalism and the Latin American State: The “Statecentric Logic”**. International Journal of Science and Research, Vol. 7, nº 9, September 2018.

RAINHA, Antonio Renato. Considerações Sobre as PECs nºs 186 e 188. In: **A Nova Lei de Licitações e Contratos – Abordagem de temas relevantes aos Tribunais de Contas**, 2021, Brasília. Brasília: CNPTC, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=P04sqFXo7Ps>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

RAMOS, Rui Mateis. **A visão do Barão de Mauá sobre a política externa brasileira no Rio da Prata 1850-1865**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História) – Universidade de Passo Fundo, 2009. Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/87>>. Acesso em 16 abr. 2021.

SEBRAE. **Pequenos negócios em números**. Publicação de 7 de ju. 2018. Disponível em <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesos em 11. Mar. 2020.

SMITH, Adam (1776). **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público. Brasília 70 (4) out/dez 2019, pp. 519-550. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787>>. Acesso em 16 abr. 2021.

TESOURO. **Classificação de Risco da República Soberana do Brasil**, 2020. Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=CRSOBERANO_PUBLIC:3:0:>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI). **Corruption Perception Index**, 2020. Disponível em <<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/bra>>. Acesso em 11 Mar. 2020.

TRUFFI, Renan; LIMA, Vandson. **Congresso está vigilante e reagirá a ameaças à democracia, diz Pacheco**, Valor Econômico, 30/03/2021. Disponível em <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/30/congresso-esta-vigilante-e-reagira-a-ameacas-a-democracia-diz-pacheco.ghtml>>. Acesso em 16 abr. 2021.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política**. Volumes 1 e 2. São Paulo: Ática, 2004.

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



Programa TCU+Cidades atua para fortalecer gestão municipal



Lançado em março deste ano, o **Programa de Apoio à Gestão Municipal Responsável (TCU+Cidades)** vem disponibilizando ao gestor municipal diversos produtos para aprimoramento da gestão pública das cidades. Com foco na atuação pedagógica e orientativa, o Tribunal busca contribuir com a qualificação dos gestores municipais e induzir a prevenção das falhas que possam prejudicar o melhor uso dos recursos públicos.

O TCU+Cidades alinha-se a uma das metas de gestão da presidente Ana Arraes: “Queremos apoiar o gestor que deseja acertar e, muitas vezes, se encontra desaparelhado da estrutura necessária para tanto”. Para isso, consolida as principais linhas de atuação do TCU que impactam diretamente a gestão em âmbito municipal.

O programa abrange as áreas de interesse mais relacionadas à atuação municipal – saúde, educação e infraestrutura urbana – e alguns temas transversais, como contratações públicas, finanças públicas e transferências obrigatórias. As principais estratégias de atuação em 2021 foram:

- Webinários técnicos, chamados de Diálogos Públicos;
- Publicações Temáticas;
- Programa de Capacitação;
- Portal de Conteúdo;
- Seleção de Jurisprudência.

Diálogos Públicos

Desde o seu lançamento, no dia 4 de março, o Programa tem oferecido ao gestor municipal webinários temáticos mensais para discutir desafios e soluções com gestores municipais. Foram objeto de debate temas como gestão da pandemia, responsabilidade fiscal, aquisições de TI, transformação digital na educação, sistema tributário, obras públicas, prestação de contas de convênios, dentre outros. Todos os eventos estão disponíveis no Canal Oficial do TCU no YouTube e colecionam milhares de visualizações. As avaliações desses eventos demonstram a receptividade do público à iniciativa.



Publicações Temáticas

No âmbito do Programa, o TCU desenvolveu publicações para orientar o gestor municipal em temas como: contratações públicas; boas práticas de gestão fiscal; prestação de contas de transferências da União; obras públicas; e gestão em educação e saúde.





Merece destaque a coletânea chamada Jurisprudência de Bolso, que traz um compilado de decisões do TCU afetas a licitações e contratos que podem ser úteis aos municípios brasileiros ao conduzirem seus procedimentos administrativos. Outra cartilha relevante é a publicação “10 passos da Boa Gestão Fiscal”, que visa a orientar os gestores municipais sobre os principais passos a serem seguidos para adequada gestão fiscal dos recursos sob sua responsabilidade. Cabe mencionar também a cartilha com perguntas e respostas frequentes sobre prestação de contas de convênios.

Programa de Capacitação

O programa oferece cursos desenvolvidos pelo TCU ou disponíveis na Escola Virtual de Governo, além de novos cursos customizados para o gestor municipal. Destaca-se a parceria estabelecida neste ano com a Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais para o desenvolvimento do projeto de trilhas de aprendizagem em compras públicas, que teve como marco inicial o lançamento da trilha do pregão eletrônico. Encontra-se em elaboração, também, o curso a distância de Fundamentos de Transferências Voluntárias, que orientará os gestores desde a proposição até a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos. Em 2022 será oferecida nova versão do curso de Obras Públicas de Edificações e Saneamento, com conteúdo aderente à nova Lei de Licitações.

Ainda na linha pedagógica, está no ar a série TCU+Cidades Descomplica, com vídeos que abordam de forma didática e concisa temas complexos e recorrentes na gestão de políticas públicas e no relacionamento com o TCU. A série aborda temas como: importância da etapa de pesquisa de preços para uma contratação pública; vantagens no uso do pregão eletrônico; responsabilidade sobre prestação de contas de convênios (Súmula 230); formulação de políticas e obras públicas.

Além de serem disponibilizados no *hotsite* do Programa TCU+Cidades, os vídeos também poderão ser utilizados como objeto de aprendizagem em ações promovidas pelo ISC, bem como em palestras ou cursos externos proferidos por servidores do TCU.

Portal de Conteúdo

Todo o conteúdo produzido pelo programa está organizado e publicado no seu portal na internet. O *site* do TCU+Cidades é o grande instrumento de comunicação do Tribunal com os gestores municipais (<https://portal.tcu.gov.br/tcu-cidades/>).



TCU+Cidades Informa

O “TCU+Cidades Informa” é enviado mensalmente por *e-mail* a cerca de 15 mil gestores. Ele oferece uma seleção de conteúdo de interesse municipal, com assuntos relacionados a



eventos, publicações e ações de capacitação. Além disso, traz uma coletânea das principais decisões colegiadas do mês anterior de interesse e/ou impacto municipal, elaborada pela Secretaria das Sessões do TCU.

Balanço

Ao final do primeiro semestre de andamento do programa, foi apresentado à presidente Ana Arraes um balanço de sua execução. O documento trouxe dados das suas principais realizações.

Ao avaliar o andamento do Programa, o secretário-geral da Presidência, Adriano Amorim, afirmou:

Os resultados têm superado, em muito, as nossas expectativas. E não estou falando apenas dos eventos com milhares de participações, das publicações, dos cursos e da divulgação selecionada de decisões do Tribunal voltadas para os gestores públicos municipais. Para além de todas essas entregas, tenho percebido que o Programa tem atuado como um grande *hub* e um forte catalisador de iniciativas do TCU que se preocupam com a melhoria da gestão municipal e, por consequência, da entrega de políticas públicas que afetam diretamente a vida das pessoas.

Amorim destacou também o empenho e a dedicação das secretarias do TCU, especialmente na produção de conteúdo técnico no âmbito da Segecex.

Já o secretário-geral de Controle Externo, Leonardo Albernaz, destacou que

o Programa TCU + Cidades é uma oportunidade para apresentarmos, em um formato mais didático, os trabalhos do controle em áreas essenciais da gestão pública, como educação e saúde. Também é uma oportunidade para tirarmos dúvidas dos gestores e tornarmos nossos trabalhos mais úteis à sociedade. Além disso, é um importante espaço de escuta dos gestores na ponta, e essa escuta pode impactar positivamente no planejamento dos nossos trabalhos.

Segundo ele, essa aproximação do controle externo com os gestores públicos municipais também fortalece o desenvolvimento da gestão de riscos e dos controles internos, “tendo em vista o aperfeiçoamento dos processos de trabalho, a otimização do uso dos recursos, a redução da frequência de desvios e a melhoria do desempenho governamental em benefício da sociedade”.

Para 2022, o Programa pretende intensificar as ações em parceria com outras instituições públicas responsáveis por iniciativas convergentes e buscar mecanismos de avaliação da receptividade aos produtos oferecidos no seu primeiro ano.



Jurisprudência Comentada

- Ministro Walton Alencar Rodrigues

FISCALIZAÇÕES AVALIAM A SITUAÇÃO DO GÁS NATURAL BRASILEIRO

**Acórdãos 1.925 e 2.301/2021 – TCU – Plenário, Ministro Walton Alencar,
TC's 002.279/2020-7, Sessões telepresenciais de 11/8/21 e 29/9/2021**

No âmbito do TC 002.279/2020-7, foi realizada auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, com o objetivo de verificar se a estratégia da Petrobras para o setor de gás natural estaria em consonância com as novas diretrizes governamentais de promoção da concorrência.

Já o TC 030.375/2020-7 tratou de acompanhamento com objetivo de identificar riscos e oportunidades de melhoria na condução da política pública do Novo Mercado de Gás - NMG, que visa à abertura do mercado de gás natural.

Por meio dos Acórdãos 1.925 e 2.301/2021, o Plenário do TCU avaliou a situação do setor de gás natural brasileiro, com o propósito de identificar riscos e oportunidades de melhorias na condução da política pública tendente à abertura do mercado, denominada Novo Mercado de Gás (NMG), bem como a aderência da estratégia definida pela Petrobras às novas diretrizes governamentais.

Em que pese tais diretrizes se encontrarem em fase inicial de implementação, o TCU identificou que a Petrobras mantém elevado poder de mercado no setor, com possibilidade de adotar condutas anticompetitivas, com possibilidade de afetar negativamente a concorrência.

Considerando superar que as diferentes fases de transição previstas para implementação da política de abertura do mercado de gás natural corresponde a eliminar ou, ao menos, equacionar as falhas de mercado e os conflitos de interesse, o TCU identificou os quatro maiores pontos de risco:

- a. privilégios concedidos a antigos parceiros nos contratos de compartilhamento das capacidades de escoamento;
- b. ausência de flexibilidade na oferta de gás natural pela Petrobrás;
- c. alto nível de reinjeção de gás nos poços produtores de petróleo;
- d. ausência de uniformidade nas regulações federais e estaduais relativas à distribuição, transporte e comercialização de gás.



Destaca-se, ainda, a imperiosa necessidade de complementação da regulação infralegal, com vistas à implementação da “agenda regulatória” definida na Lei 13.848/2019, a cargo da Agência Nacional do Petróleo (ANP), cujas ações serão objeto de monitoramento pelo TCU.

Os gestores da Petrobras foram cientificados acerca da necessidade de as contratações de acesso aos gasodutos de escoamento da produção, às instalações de tratamento ou processamento de gás natural e aos terminais de gás natural não configurarem cessão discriminatória de terceiros, passível das sanções a cargo dos diversos órgãos de controle, a exemplo do próprio TCU, da ANP e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

As ocorrências identificadas nos trabalhos de fiscalização foram levadas ao conhecimento dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do setor de gás natural, com vistas a subsidiar a definição de diretrizes, a implementação de políticas e as eventuais proposições legislativas.

ACOMPANHAMENTO DA CONCESSÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO DA BR 116/RJ/SP E DA BR 101/SP/RJ É APRECIADO PELO TCU

**Acórdão 1.766/2021 – TCU – Plenário, Ministro Walton Alencar,
TC 039.400/2020-4, Sessão telepresencial de 28/7/2021**

Na sessão telepresencial de 28/7/2021, o Plenário do TCU apreciou o processo que trata do acompanhamento do procedimento destinado à concessão do sistema rodoviário da BR 116/RJ/SP (de São Paulo/SP ao Rio de Janeiro/RJ) e da BR 101/SP/RJ (do Rio de Janeiro-RJ a Ubatuba-SP), conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Os trechos da BR-116/RJ/SP, denominada Rodovia Federal Presidente Dutra, considerados os mais importantes em termos sociais e econômicos do país, conectam as regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde se concentram R\$ 1,3 trilhão do PIB (cerca de 28% do PIB do Brasil) e mais de 34 milhões de pessoas.

Os trechos da BR-101/RJ/SP, por sua vez, possuem tráfego com características essencialmente turísticas, com movimentação predominante de veículos leves, à exceção do trecho próximo à Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, complexo de usinas nucleares formado por Angra 1, Angra 2 e Angra 3 (inacabada), próximo à cidade de Angra dos Reis/RJ.

O projeto de concessão prevê, em acréscimo, a operação provisória, por até 36 meses, do trecho Viúva Graça, na BR-116/RJ, atualmente operado pela concessionária NovaDutra.

A concessão a ser licitada substituirá o atual contrato de concessão da BR-116/RJ/SP (Rodovia Presidente Dutra), no âmbito do qual não foi atingida a previsão de que a rodovia tivesse condições similares a de uma via expressa, nem foi entregue a principal obra de ampliação, a nova pista da subida da Serra das Araras.



Por esse motivo, estão previstos vultosos investimentos que compreendem 80,20 km de duplicação e 2,20 km de túneis (entre Rio de Janeiro/RJ e Angra dos Reis/RJ), além de 33 km de faixas adicionais (restante do trecho). Tais investimentos foram estimados em R\$ 14,9 bilhões, além de R\$ 7,6 bilhões em custos e outras despesas.

No âmbito do TCU, foi realizado importante e salutar diálogo entre a ANTT, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) e o gabinete do relator, Ministro Walton Alencar, o que permitiu, nas fases preliminares do processo (TC 039.400/2020-4), adequações nas projeções de tráfego, na modelagem econômico-financeira e nos estudos de viabilidade da concessão.

Ao final, por intermédio do Acórdão 1.766/2021, o Tribunal expediu uma série de determinações e recomendações à ANTT, destinadas à adequação do projeto às normas que regulamentam o regime de concessão e o respectivo certame licitatório, bem como à eventual alteração dos procedimentos a cargo da agência, com vistas ao efetivo alcance dos interesses da população brasileira.

- **Ministro Benjamin Zymler**

TCU APRECIA ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DE TI EM PROJETOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

**Acórdão 2.141/2021 – TCU – Plenário; relator: Ministro Benjamin Zymler;
TC 017.774/2020-9; Sessão telepresencial de 15/9/2021**

O TCU realizou acompanhamento com o objetivo de examinar a gestão de Tecnologia da Informação (TI) em projetos do Ministério da Saúde. Foi avaliado, em especial, o Programa Conecte SUS, o qual tem por objeto a informatização da atenção à saúde e a integração dos estabelecimentos de saúde públicos e privados e dos órgãos de gestão em saúde dos entes federativos, para garantir o acesso à informação em saúde necessário à continuidade do cuidado do cidadão (Portaria 1.434/2020 do Ministério da Saúde).

A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), em seu relatório, apresentou evidências do reconhecimento dos gestores quanto às contribuições da equipe de fiscalização do TCU para o aprimoramento de suas ações, em especial a avaliação realizada pelo Diretor do Datasus, que evidencia que o acompanhamento agregou valor ao negócio do órgão fiscalizado, contribuindo para que o Ministério da Saúde tivesse clareza dos seus objetivos, identificasse e gerenciasse riscos, entregasse serviços, fortalecesse suas linhas de defesa contra o risco e tivesse continuidade nas suas ações.

Ao se manifestar sobre o relatório preliminar do acompanhamento, o Secretário-Executivo do Ministério da Saúde encaminhou plano de ação para tratar todos os apontamentos consignados naquela peça.



O Tribunal, procedendo à avaliação da aludida fiscalização, prolatou o Acórdão 2.141/2021 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, concluindo que avanços na Gestão de TI e na Governança Tripartite geram os primeiros resultados concretos na Estratégia de Saúde Digital (ESD) para o Brasil, mas ainda há exposição a riscos elevados, em especial pela falta de liderança eficaz da alta administração na governança do Ministério da Saúde.

Diante disso, foi determinada a continuidade do acompanhamento, a ser conduzido pela Secretaria de Controle Externo da Saúde, com apoio da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, a fim de verificar se as medidas constantes do plano de ação apresentado pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) estão sendo implementadas e, ainda, se estão sendo efetivas na mitigação dos riscos identificados pela equipe de auditoria.

TCU ADMITE A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE FORNECIMENTO DE VACINAS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 COM CLÁUSULA LIMITADORA DE RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E CIVIL DAS EMPRESAS FORNECEDORAS

Acórdão 534/2021 – TCU – Plenário; relator: Ministro Benjamin Zymler; TC 006.851/2021-5; Sessão telepresencial de 17/3/2021

O Tribunal de Contas da União analisou consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Saúde, Eduardo Pazuello, a respeito da melhor exegese dos arts. 2º da Medida Provisória 1.003/2020 e 12 da Medida Provisória 1.026/2021, que foram, respectivamente, convertidas nas Leis 14.121/2021 e 14.124/2021.

A primeira norma autorizou o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 (Covax Facility), sujeitando a aquisição de vacinas às normas contratuais estabelecidas pela Aliança Gavi.

A segunda lei dispôs sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos no âmbito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.

Dentre as diversas perguntas realizadas pelo consultante, foi indagado se era admissível o Poder Público assumir, em um contrato de fornecimento de vacinas, a integralidade ou a quase integralidade dos riscos contratuais; e se era permitido, nesse mesmo contexto, o afastamento de normas relativas à responsabilidade extracontratual perante terceiros não contratantes, tais como as previstas no Código Civil ou no Código de Defesa do Consumidor.

Ao analisar a matéria, o Ministro Benjamin Zymler concluiu que, diante dos riscos então desconhecidos e do grande desequilíbrio entre a situação de oferta e de demanda de vacinas para o enfrentamento da Covid-19, não havia óbice jurídico a que o Estado brasileiro aceitasse eventual cláusula limitadora de responsabilidade contratual das empresas fornecedoras, se essa condição estivesse sendo praticada nos negócios firmados com os diversos países e fosse



requisito intransponível para a aquisição do produto, ressalvados os casos de dolo ou culpa grave do fornecedor e situações de ofensa à ordem pública.

Quanto à segunda questão, o relator pontuou que a União poderia pactuar, nos contratos firmados com base nas mencionadas leis, a limitação ou a exoneração da empresa fornecedora quanto ao dever de indenizar os cidadãos em razão de danos eventualmente causados pelas vacinas, de modo que a obrigação pelo pagamento fosse assumida, total ou parcialmente, pelo Poder Público, ressalvados os casos de dolo ou culpa grave do fornecedor e situações de ofensa à ordem pública. Isso seria possível se a cláusula estivesse sendo praticada nos negócios firmados com os diversos países e constituísse condição indispensável para a aquisição das vacinas.

Tal posição foi acolhida pelo Plenário do Tribunal, que, mediante a prolação do Acórdão 534/2021 – TCU – Plenário, conheceu da consulta, firmando o entendimento de que, no caso de contradição entre as regras da Aliança Gavi sobre contrato, internalizadas pela Lei 14.121/2021, e as demais normas legais que tratem da teoria geral dos contratos, devem ser aplicadas as normas especiais da Lei 14.121, de 2021, por expressa opção do legislador; assim como, também por explícita decisão do legislador, devem prevalecer as cláusulas especiais estabelecidas pelo art. 12 da Lei 14.124/2021, quando houver contradição com as demais normas legais que tratem da teoria geral dos contratos.



Índice de autores

A

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de 128

Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal

B

BARBOSA, André Anderson de Oliveira 76

A Gestão de Equipes Virtuais: um olhar da neurociência no bem-estar e gestão das equipes virtuais

BERTUOL, Mário Júnior 38

Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe

C

CARMONA, Paulo Cavichioli 146

Uma justiça administrativa no Brasil

CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta 19

Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização

COSTA, Tiago Modesto Carneiro da 38

Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe

CRUZ, Gabriela Cilda Chaul 167

O Imperador e o Visconde: dois projetos de modernização divergentes orientados pelo rigor técnico-científico

D

DEZAN, Sandro Lúcio 146

Uma justiça administrativa no Brasil

L

LINS, Maria Paula Beatriz Estellita 104

O papel do Centro Cultural TCU na formação da cidadania na educação básica

LIMA, Edcarlos Alves 56

Contratação de obras de engenharia: inaplicabilidade dos regimes excepcionais e instrumentos possíveis de serem adotados

M

MENDES, Marcos 11

O teto de gastos no Brasil e os riscos de abandoná-lo

**P**

PACHECO, Leonardo Augusto da Silva 95

Instrução Assistida de Pareceres sobre Processos Judiciais: Assistente Conjur

S

SANTOS, Franklin Brasil 19

Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização

SILVA, Luís André Dutra e 95

Instrução Assistida de Pareceres sobre Processos Judiciais: Assistente Conjur

SILVA, Vitor Levi Barboza 146

Uma justiça administrativa no Brasil

STIGERT, Caio Cesar Sobreira 95

Instrução Assistida de Pareceres sobre Processos Judiciais: Assistente Conjur



Pareceristas *ad hoc*

- Alfram Roberto Rodrigues de Albuquerque
- Aloísio Dourado Neto
- Ana Paula Sampaio Silva Pereira
- Ana Paula Silva da Silva
- Benjamim Lima Júnior
- Bruno José Queiroz Ceretta
- Bruno Sá de Abreu
- Carlos Wellington Leite de Almeida
- Célio da Costa Barros
- Chen Wen Lin
- Daniel Cubas Ferreira
- Daniel Matos Caldeira
- Edans Flavius de Oliveira Sandes
- Eduardo dos Santos Guimarães
- Erivan Pereira de Franca
- Fidelis Antonio Fantin Junior
- Francisco Bessa
- Francisco Lúcio Pereira Filho
- Geovani Ferreira de Oliveira
- Hamilton Caputo Delfino Silva
- Hugo Leonardo Menezes de Carvalho
- Igor Barros Rêgo
- Jandeson da Costa Barbosa
- José Alves Dantas
- José Ricardo Oriá Fernandes
- Júlio César de Sousa Dias
- Laércio Mendes Vieira
- Liana Pedroso Dias Dourado de Carvalho
- Lucas Oliveira Gomes Ferreira
- Luciano dos Santos Danni
- Lucio Flavio Ferraz
- Ludmila Melo Souza
- Luiz Akutsu
- Marcelo Bemerguy
- Marcos Vinicius Pinheiro Oliveira
- Patrícia Luque Carreiro
- Paulo Soares Bugarin
- Rafael Encinas
- Rafael Jardim Cavalcante
- Sandro Lúcio Dezan
- Sildaleia Silva Costa
- Tânia Lopes Pimenta Chioato
- Thiago Anderson Zagatto
- Valéria Cristina Gomes Ribeiro
- Vitor Levi Barboza Silva

COMO PUBLICAR NA REVISTA DO TCU

Diretrizes para Autores - NOVAS REGRAS

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

IDIOMA

A Revista do TCU (RTCU) é um periódico eletrônico que aceita artigos em português, espanhol e inglês. Não é cobrado qualquer tipo de taxa para publicação dos artigos. Caso seja do interesse da RTCU, artigos selecionados podem ser traduzidos com a permissão do autor. O título, o resumo e as palavras-chave devem ser informados em pelo menos duas línguas, sendo uma delas o português.

AVALIAÇÃO

Os artigos encaminhados à Revista do TCU serão examinados pela equipe editorial, responsável por analisar a adequação do texto à linha editorial da Revista (desk review). Ressaltamos que a decisão final quanto à publicação é do Conselho Editorial da Revista do TCU.

Em seguida, os artigos a serem publicados são submetidos à avaliação de dois pareceristas Ad hoc, que recebem os textos 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.

É vedado inserir, no corpo do texto, qualquer informação que permita identificar a autoria.

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. Caso a revista seja impressa, cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

FOMENTO

O autor deve informar à Revista qualquer financiamento, bolsa de pesquisa ou benefícios recebidos, de fonte comercial ou não, declarando não haver conflito de interesses que comprometa o trabalho apresentado.

CRITÉRIOS DE SUBMISSÃO

Os artigos devem ser encaminhados para publicação através do sistema OJS, disponível nesta página (canto inferior direito). 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.

[Arquivo para identificação do autor](#)

CONTEÚDO

Texto técnico-científico (vide <http://mtc-m16d.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m19/2011/12.12.11.52/doc/publicacao.pdf>). 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 43/2020). Qualidade, objetividade e impessoalidade do texto. Linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

ESTRUTURA

- [Template de artigos da Revista do TCU](#)
- Máximo de 10 mil palavras (aproximadamente 25 páginas, consideradas as referências).
- Estrutura de acordo com o template disponibilizado acima.
- Elementos pré-textuais: a) título, e subtítulo (se houver); a.1) título, e subtítulo (se houver) em língua estrangeira; b) nome(s) do(s) autor(es); c) resumo na língua do texto; d) palavras-chave na língua do texto; e) resumo em língua estrangeira; f) palavras-chave em língua estrangeira.
- Elementos textuais: a) introdução; b) desenvolvimento; c) conclusão.
- Elementos pós-textuais: a) nota(s) explicativa(s); b) referências.
- Resumo de acordo com o template disponibilizado acima, com até 250 palavras.
- Deve-se atentar ao uso da linguagem científica, distinta pela clareza, concisão, objetividade, impessoalidade, coesão, coerência e correção gramatical.

FORMATAÇÃO

- Formato Word (extensão.doc/docx), de até 2MB.
- Fonte: Arial tamanho 12.
- Títulos em Arial Bold 26pt.
- Subtítulos em Arial Bold 16pt.
- Alinhamento justificado.
- Espaçamento simples entre as linhas.
- Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
- Formato da página: A4 (21x29,7 cm).
- Todas as margens com 2 cm.
- Destaques em negrito.
- Termos em língua estrangeira em itálico.
- Tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) preferencialmente com 300 dpi, apresentadas no corpo do documento, e envio dos originais separadamente. Normas de apresentação tabular (1993) do IBGE e NBR 14724 (2011) da ABNT para ilustrações.
- Formatos e formatação de tabelas conforme previstos pelo template.

CITAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Citações de acordo com a versão mais atual da NBR 10520 da ABNT, conforme os exemplos a seguir:

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.

DIREITOS DE USO



Desde outubro de 2021, o conteúdo da RTCU está licenciado com a Licença Creative Commons BY-NC-SA. Isso quer dizer que:



“você tem o direito de:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato

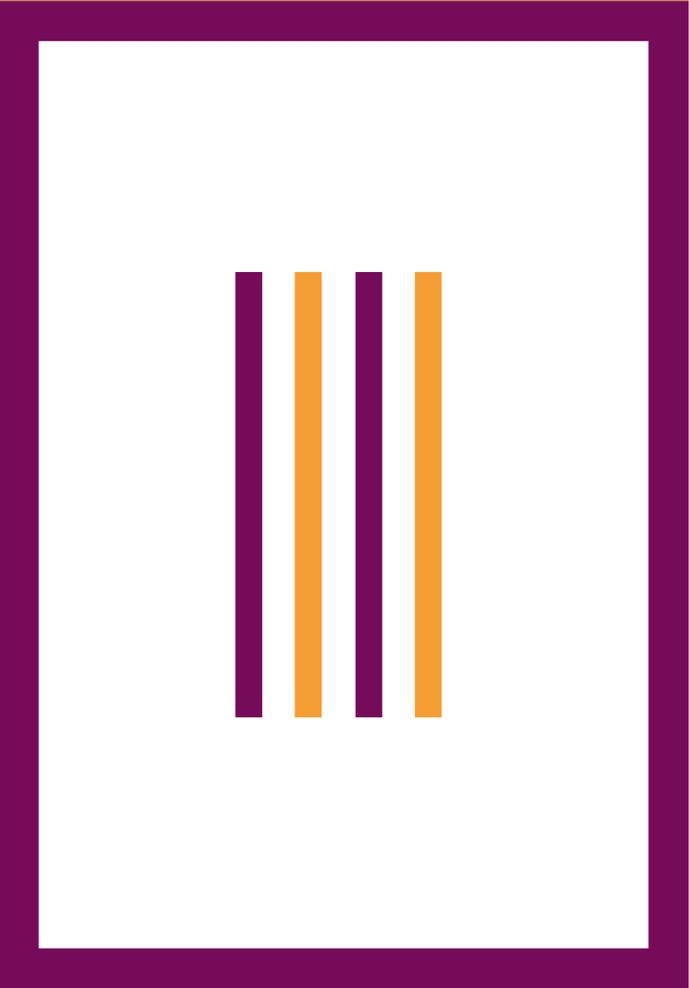
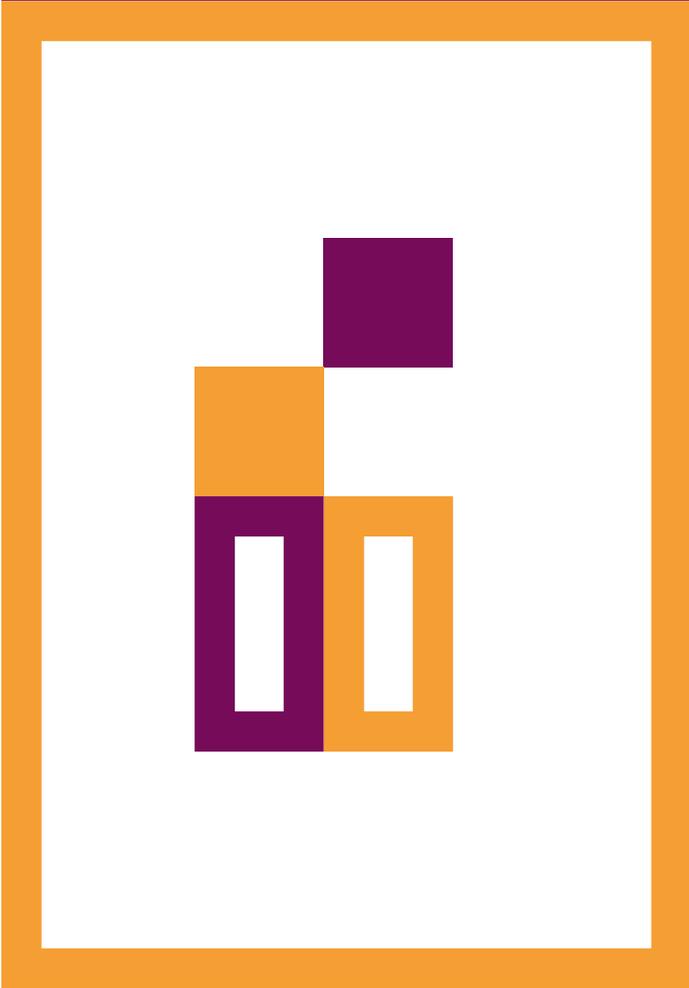
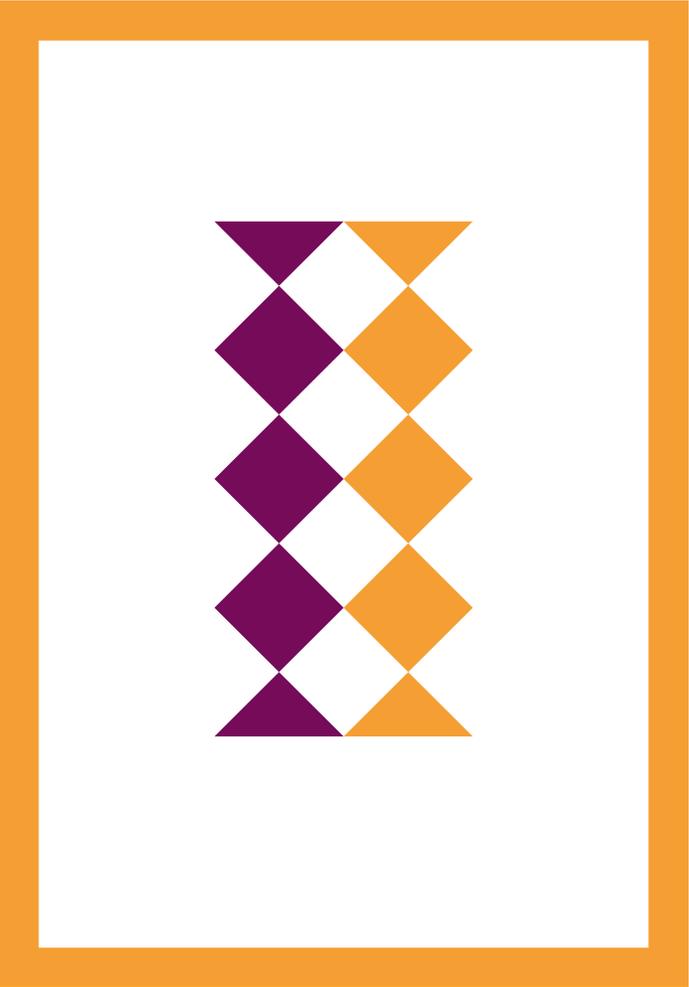
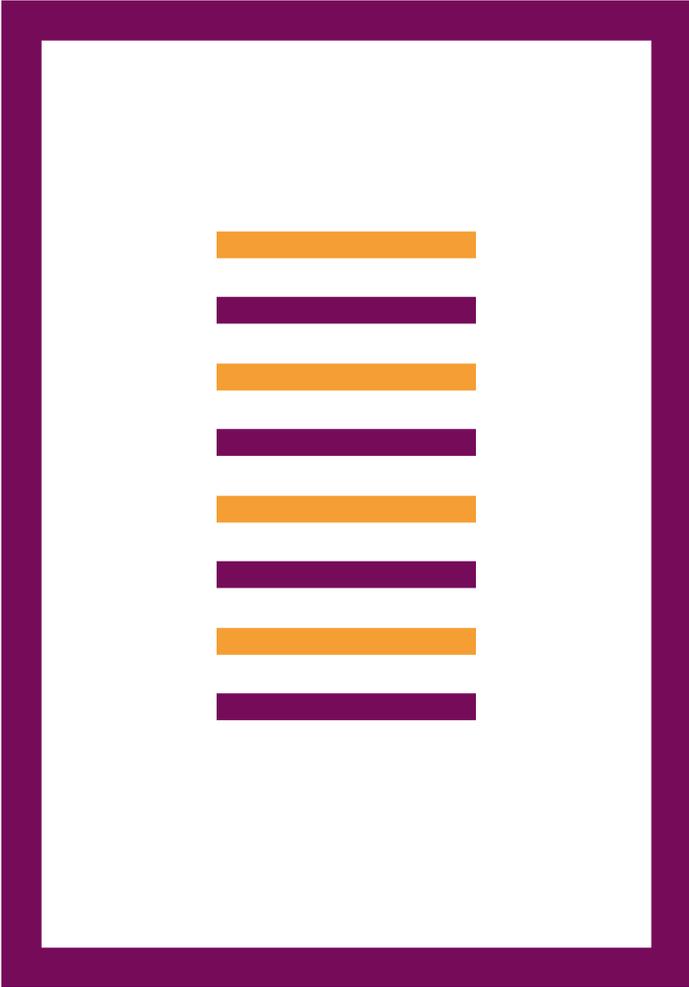
Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material.

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.”

- https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt_BR. Para mais informações, acesse o site indicado.

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.

